



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

개발효과성 관점에서의
개발협력사업 효과성 분석 연구
- 베트남 직업훈련분야 사업 사례를 중심으로 -

2017년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

이 종 수

개발효과성 관점에서의
개발협력사업 효과성 분석 연구
- 베트남 직업훈련분야 사업 사례를 중심으로 -

지도교수 권 혁 주

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2016년 12월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
이 종 수

이종수의 석사학위논문을 인준함
2016년 12월

위 원 장 이 수 영 (인)

부 위 원 장 최 태 현 (인)

위 원 권 혁 주 (인)

국문 초록

그간 국제사회는 개발협력사업에 대한 납세자의 책무성과 정책환류라는 두 가지 관점에서 ‘원조효과성(Aid Effectiveness)’을 제고하기 위해 노력해 왔다. 그러나 원조가 개발도상국의 포괄적 발전에 기여하고 있지 못하다는 문제제기와 함께, 개발도상국의 장기적인 경제·사회 성장을 위한 ‘개발효과성(Development Effectiveness)’ 관점이 주목받고 있다.

본 연구는 우리 정부의 개발협력사업이 개발효과성 관점에서 개발도상국의 경제적·사회적 측면의 포괄적 발전에 기여하고 있는지를 분석하는 것을 목적으로, 베트남에서 한국국제협력단(KOICA)이 추진한 직업훈련분야 무상원조 프로젝트 - “베트남 박장성 산업기술 대학 설립사업”, “베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업” - 를 대상으로 사례분석을 실시하였다. 본 연구는 개발효과성이 원조효과성을 포함하는 개념으로 이해하고, 개발효과성 측면의 분석의 이전 단계로 원조효과성 측면에서도 분석을 실시하였다.

원조효과성 측면에서 두 사업은 모두 효과성을 달성한 것으로 분석되었다. 두 사업 모두 연구분석틀에서 제시한대로 1)프로젝트 집행요인을 거의 모두 충족함으로써 투입(input)을 산출(output)로 전환하는 활동(activity)이 계획대로 이루어졌고, 2)사업 성과관리모형(PDM)을 사업기획단계에서 수립하여 집행, 평가 단계까지 활용하였으며, 각 PDM상에서 제시된 “투입-산출-성과-영향”의 결과체인에 따라 당초 계획한 산출과 성과가 달성되었음을 확인하였다.

개발효과성 측면에서는, 각 사업이 개발효과성을 달성할 수 있도록 발굴 및 기획이 되었는지를 중심으로 분석하였는데, 분석 결과

개발효과성 달성에 필요한 요건들을 충족하지 못하였다. 우선 국가협력전략(CPS) 수립시 수원국의 정책주도성(ownership)이 높지 않았고, 국가협력전략(CPS)상 중점분야 프로그램에 포함된 사업목록이 프로그램 차원에서 통합적(comprehensive)으로 구성되지 못하였다. 다만 두 사업 모두 수원국의 정책 및 전략에 부합하는 사업으로 적절성(relevance) 측면은 충족하였다. 사업의 중요성(significance) 면에서는 국가기술자격 검정제도 구축지원사업은 규모면에서 크지는 않았지만 수원국의 핵심 정책과제에 대한 컨설팅 사업으로 상대적으로 중요성이 큰 것으로 나타났다.

향후 우리 정부의 개발협력사업이 개발효과성을 달성하기 위해서는, 우선 원조효과성 측면에서 1) 수원국 인력 및 행정체계에 대한 역량강화를 지원함으로써 사업의 집행을 원활히 하는 한편, 2) 사업의 결과체인(results chain)에 따라 투입(input)이 산출(output), 성과(outcome), 영향(impact)으로 전환될 수 있도록 사업논리모형(Logical Framework)을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

개발효과성 측면에서는 국가별 원조계획(국가협력전략) 수립시 수원국의 정책주도성(ownership)을 강화할 필요가 있고, 원조 계획의 분야별 지원 프로그램이 통합적(comprehensive)으로 구성될 필요가 있다. 사업의 중요성(significance) 측면에서 한국의 ODA 규모가 상대적으로 크지 않은 점을 감안할 때 수원국 국가 차원의 핵심 제도 개선을 지원하는 형태의 사업을 확대할 필요가 있으며, 프로그램 기반 접근(PBA, Program Based Approach)의 확대도 검토할 필요가 있다. 아울러 개발효과성 측정을 위해 평가측면에서 사업 단위 뿐만 아니라, 프로그램별, 국가별 평가를 강화할 필요가 있다.

주요어 : 원조효과성, 개발효과성, 국가협력전략(CPS)

학 번 : 2004-22856

<목 차>

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
제 2 절 연구의 대상 및 방법	3
1. 연구의 대상	3
2. 연구의 방법	5
제 2 장 이론적 논의 및 연구의 분석틀	7
제 1 절 공적개발원조에 관한 이론적 논의	7
1. 공적개발원조의 개관	7
2. 최근 국제개발협력 논의 : 원조효과성	11
3. 최근 국제개발협력 논의 : 개발효과성	14
4. 우리나라 공적개발원조의 추진체계 및 추진현황	17
제 2 절 개발협력 사업의 집행요인에 관한 이론	22
1. 정책집행의 의의 및 중요성	22
2. 정책집행의 주요 요인들 : 정책집행이론	23
3. ODA 사업(프로젝트) 집행요인	27
제 3 절 국제 개발협력사업의 성과관리 모형	32

1. 프로젝트 운영 및 관리 모형	32
2. 프로젝트 설계모형(PDM, Project Design Matrix)	33
3. 프로젝트 결과체인(Result Chain)	34
 제 4 절 선행연구의 검토	35
 제 5 절 연구의 분석틀	38
 제 3 장 연구 결과	43
 제 1 절 사례분석 대상사업 개관	43
1. 베트남 박장성 산업기술대학 설립사업	43
2. 베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업	45
 제 2 절 원조효과성 측면의 평가	47
1. 베트남 박장성 산업기술대학 설립사업 사례분석	47
2. 베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업	55
 제 3 절 개발효과성 측면의 평가	65
1. 한국의 베트남 국가협력전략(CPS) 개관	65
2. 사례 분석	68
3. 소결	77
 제 4 절 사례 간 비교 분석	78
1. 사업의 주요 특성 비교	78
2. 원조효과성 측면의 비교	79

3. 개발효과성 측면의 비교	82
4. 소결	83

제 4 장 결론 및 제언 85

제 1 절 연구 결과의 요약	85
-----------------------	----

제 2 절 연구의 의의와 시사점	86
-------------------------	----

제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제	89
------------------------------	----

<표 차례>

<표 1> 공적개발원조의 분류	8
<표 2> 파리선언 5대 원칙	12
<표 3> OECD DAC 원조사업 5대 평가기준	13
<표 4> 한국 정부의 연도별 ODA 지원실적 (2010-2016)	21
<표 5> 하향적 접근방법의 정책집행에 영향을 미치는 요인	24
<표 6> 개발협력사업의 집행 영향요인	28
<표 7> PDM 논리구조	34
<표 8> 사업 추진 경과	44
<표 9> 사업 추진 경과	46
<표 10> 베트남 직업훈련 발전전략 2011-2020, 세부목표 및 내용	48
<표 11> 집행영향 요인 분석결과 요약	51
<표 12> 사업 PDM상 결과체인(Result Chain) 논리체계	52
<표 13> 사업결과 산출물	53
<표 14> 성과(Outcome) 수준의 달성결과	54
<표 15> 집행영향 요인 분석결과 요약	60
<표 16> 사업 PDM상 결과체인(Result Chain) 체계	61
<표 17> 사업결과 산출물	62
<표 18> 성과(Outcome) 수준의 달성결과	63
<표 19> 연도별 CPS 수립현황	65
<표 20> CPS상 기술·직업분야 주요 기여사항	68
<표 21> 국가협력전략(CPS) 수립 절차	70
<표 22> 베트남 CPS 직업훈련 분야 관련 분석 내용	71
<표 23> 베트남 직업훈련 발전전략 2011-2020, 세부목표 및 내용	72
<표 24> 사업의 유형 비교	79
<표 25> 원조효과성 분석결과 요약 및 사례간 비교분석	80
<표 26> 개발효과성 측면에서 사례간 비교분석	83

<그림 차례>

<그림 1> 우리나라 공적개발원조 추진체계	20
<그림 2> 연구의 분석틀 : 원조효과성 달성 체계	39
<그림 3> 연구의 분석틀 : 원조효과성-개발효과성간 연계점	40
<그림 4> 연구의 분석틀 : 원조효과성-개발효과성 달성도 분석	42
<그림 5> 베트남 국가협력전략 2011-2015 주요 내용	67
<그림 6> 원조효과성-개발효과성 달성도 비교	84

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

1. 연구의 배경

ODA(공적개발원조: Official Development Assistnace)란 정부를 비롯한 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진을 목표로 제공하는 원조를 의미하며, 개발도상국 정부 및 지역, 또는 국제기구에 제공되는 자금이나 기술협력을 포함하는 개념으로 정의할 수 있다.

전 세계적으로 공적개발원조는 증가 추세에 있으며, 이에 따라 국제사회는 납세자에 대한 책무성과 정책 환류라는 두 가지 관점에서 ‘원조효과성’을 제고하기 위한 노력을 경주해 왔다. 그러나 미시수준의 사업성고가 거시수준의 개발성고를 달성하고 있지 못하다는 지적(Mosley, 1986)이 제기되어 왔다. 더욱이 최근에는 원조사업의 지향점을 원조자체의 효과성이 아니라 개발도상국의 개발에 두어야 한다는 시각에 따라 ‘원조효과성(Aid Effectiveness)’ 개념에 대한 재검토와 함께 개발도상국의 장기 경제·사회적 성장과 지속가능한 발전을 위한 ‘개발효과성(Development Effectiveness)’으로의 패러다임의 전환을 모색하고 있다. 이러한 패러다임의 변화는 개발협력사업의 발굴, 기획, 집행 및 평가에 있어 새로운 접근이 필요함을 의미한다.

한편 한국은 1987년 수출입은행에 EDCF(대외경제협력기금, Economic Development Cooperation Fund)를 창설하고, 1991년 외교부 산하에 한국국제협력단(KOICA, Korea International Cooperation Agency)를 설립함으로써 본격적으로 개발도상국에

ODA를 지원하고 있다. 2010년에는 OECD DAC(Development Assistance Committee)에 가입함으로써 역사상 최초로 수원국에서 공여국으로 전환한 국가로 자리매김 했으며, 2011년 11월에는 한국에서 세계개발원조총회를 통해 개발효과성을 새로운 패러다임으로 강조하고 이에 대한 국제사회의 합의 필요성을 강조하였다. 아직까지 개발효과성이 원조효과성을 대체하는 지배적 프레임으로 등장하지는 못했지만(손혁상, 2013), 원조가 개발도상국의 포괄적 개발에 기여해야 한다는 개발효과성 관점은 향후 개발협력사업의 효과성 제고를 위한 접근방법으로서 매우 중요하다.

2. 연구의 목적

본 연구는 '개발효과성' 관점의 접근이 개발협력사업 자체의 성과를 제고할 수 있고, 개발도상국의 포괄적 개발에도 기여한다는 점에서, 우리정부의 개발협력사업도 장기적으로 개발효과성을 제고하기 위한 노력이 필요하다는 인식에서 출발한다.

다만 아직까지 개발효과성의 개념이나 개발효과성 제고를 위한 방법론에 대해 다양한 접근이 있으므로, 동 연구에서는 개발효과성에 대한 기존의 접근방식들을 고찰하여 개발효과성에 대한 개념정의를 시도한다. 정의된 개념에 따라 기존 이론적 논의들을 검토하여 개발효과성을 제고할 수 있는 조건이나 방법론을 모색해 본다. 그리고 실제 추진된 개발협력 사업 사례를 분석하여 우리 정부의 개발협력사업이 개발효과성을 달성하는 방향으로 추진되고 있는지를 분석해 본다. 아울러 분석결과를 바탕으로 우리 정부 무상협력사업의 개발효과성 제고를 위한 방안을 모색하는 것이 본 연구의 목적이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 “우리 정부의 개발협력사업이 개발효과성을 달성하는 방식으로 추진되고 있는가”라는 연구문제를 가지고

연구를 추진한다.

구체적으로는 1) 개별 프로젝트 단위의 사업들이 효과성을 담보하는 방향으로 추진되었는가, 2) 프로젝트 사업의 성과 달성이 개발도상국의 국가 차원 혹은 특정 분야의 효과성 달성에도 기여하고 있는가, 3) 개발효과성 제고를 위해 실제 개발협력사업 추진에 있어 어떤 접근법이 필요한가라는 연구문제를 검토한다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구의 대상

본 연구는 실제 우리 정부가 추진한 개발협력 사업 사례를 대상으로 한다. 사례분석 대상사업 선정기준은, 첫째 동일한 국가 내에서 동일한 프로그램(분야)에 속하는 사업이어야 한다는 점이다. 개발효과성은 개별 프로젝트 수준이 아닌 국가 혹은 국가별 프로그램 수준에서 논의되는 개념이므로, 한 국가 내의 특정 개발프로그램 차원에서 통합적으로 분석할 필요가 있다. 둘째 연구시점인 2016년 기준으로 사업이 종료되고 종료평가¹⁾가 완료된 사업을 선정하였다. 이는 사업의 효과성을 분석하기 위해서는 기본적으로 사업이 산출(output) 수준에서 결과가 나와야 하고, 분석을 위한 사업 관련 자료가 확보되어야 하기 때문이다. 셋째 사업이 성공적으로 집행된 것으로 평가되는 사업으로 선정하였다. “성공적인 사업집행“은 Randall B. Ripley & Grace A. Franklin(1986)의 세 가지 기준²⁾ 중에서 “당

1) KOICA는 모든 프로젝트형 사업에 대해 사업 종료후 1년 이내의 시점에 사업에 대한 종료평가를 시행하고 있으며, 동 종료평가는 사업의 적절성, 효율성, 효과성, 지속가능성을 기준으로 실시한다.

2) Randall B. Ripley & Grace A. Franklin(1986)에 따르면, 우선 목표달성은 성공적인 정책집행이란 정책이 설정한 목표를 얼마나 잘 달성했는가 하는 것이다. 두 번째 소요시일

초 계획한 사업목표를 얼마나 잘 달성하였는지“를 기준으로 판단하였다. 사업목표 달성여부는 성과(Outcome)의 수준에서 평가하는 것이 바람직하나, 본 연구에서는 성과(Outcome)의 측정이 불가능한 경우에 산출물(Output) 수준에서 계획을 달성한 경우도 성공적인 집행으로 판단하였다.

상기 기준에 따라 본 연구의 사례분석 대상은 우리나라 무상원조 집행기관인 KOICA가 베트남에서 추진한 프로젝트 사업인 “베트남 박장성 산업기술대학 설립사업(2010-2014/1,000만불)³⁾과 “베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업(2010-2013/150만불)⁴⁾으로 선정하였다.

“베트남 박장성 산업기술대학 설립사업”은 2014년 사업종료후 종료평가가 실시되었으며(기준①), 사업의 목표였던 대학설립(인프라 구축 및 운영제도 마련) 및 신입생 모집이 완료(기준②)되었다. “베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업”은 2013년 사업이 종료되고 2014년에 종료평가가 실시되었으며(기준①), 사업의 목표였던 “베트남 국가기술자격제도의 법제화” 및 “3개 시범분야 국가기술자격제도 구축”을 달성(기준②)하였다. 아울러 두 사업은 모두 베트남에서 추진된 사업으로, 직업훈련교육 분야에 속하는 사업이다.

은 정책집행에 예정된 시기에 목표를 달성했는가를 기준으로 정책집행의 성공여부를 보는 것이다. 셋째 원활성은 정책집행이 얼마나 원활(smooth)하게 이루어졌느냐는 관점에서 정책집행의 성공 여부를 판단하는 경우이다.

- 3) 사업의 공식 명칭은 “베트남 박장성 한-베 기술대학 설립사업”이나, 본 논문에서는 사업의 성격을 명확히 드러내기 위해 “베트남 박장성 산업기술대학 설립사업”으로 지칭한다. 사업 영문명은 “Project for Establishing the Korea-Vietnam College of Technology in Bac Giang Province”이고, 사업 주요내용은 ○인프라 지원(대학건물, 기자재), ○컨설팅(대학 발전계획 수립 등), ○관리자/교사 역량강화이다.
- 4) 사업 영문명은 “Project on Capacity Development for the Establishment of the National Skills Testing and Certification System in Vietnam”으로, 사업의 주요내용은 ○국가기술자격 검정제도 법제도 컨설팅, ○국가기술자격 검정제도 운영방안 수립 및 지원, ○파일럿 프로젝트(3개 자격분야) 시행이다.

한편 “베트남 박장성 산업기술대학 설립사업”이 베트남 내에서 직업훈련 교육이라는 공적 서비스를 제공하기 위한 인프라 구축 지원에 초점을 맞춘 사업이라면, “베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업”은 베트남 직업훈련 분야의 국가제도인 국가기술자격 검정제도 구축을 위한 법제도 구축 및 제도운영을 위한 역량강화를 지원하는 사업이라는 점에서 두 사업은 다소 다른 성격을 가진다. 본 연구에서는 두 사업 사례가 원조효과성 및 개발효과성을 달성하기 위한 조건을 충족하였는지를 살펴보는 한편, 두 사업의 성격차이에 따라 나타나는 분석결과의 분석결과의 차이점도 비교분석할 것이다.

본 연구는 사례분석 대상인 두 개의 프로젝트 사업의 발굴부터 기획, 집행, 평가 단계까지 전 단계를 대상으로 하며, 사업의 추진과 관련된 모든 관련기관의 활동을 대상으로 한다. 사업집행기관인 KOICA 뿐만 아니라, 관련 정부부처, 사업수행기관, 수위기관 등 사업관련 모든 이해관계자의 활동이 연구의 범위이다.

2. 연구의 방법

상기 사례에 대한 연구분석틀 - 원조효과성 및 개발효과성 관점의 접근방법 - 을 수립하기 위해 기존의 이론 및 연구결과를 분석·검토한다. 구체적으로는 원조효과성 관점에서 프로젝트 사업이 원활히 집행되기 위한 필요조건으로서 집행요인을 도출하기 위해 정책집행이론을 검토하고, 프로젝트 결과체인 분석을 위해 성과관리이론에 대해 검토한다. 개발효과성의 관점에서는 원조효과성이 개발효과성으로 전환되기 위한 필요조건을 검토하였다.

한편 사례연구란 어떤 사회 현상이 지니고 있는 특성을 깊이 있게 연구하고, 변인들이 어떻게 작용하는지 그 과정을 생생하고 집중적

으로 분석함으로써 변인들 간의 인과관계를 파악하여 궁극적으로 문제해결에 도움을 주는 연구의 한 형태이다. 본 연구는 실제 추진된 개발협력 프로젝트 사업의 발굴, 기획, 집행, 평가의 전 단계에 걸쳐 개발효과성 달성을 위한 요건들이 반영되고 작동했는지를 확인하고 분석하기 위해 사례연구를 활용한다.

본 연구를 위한 자료는 기존의 연구논문 및 이론서적을 참고하는 한편, 우리 정부의 개발협력 추진현황을 확인하기 위해 정부기록물, 각종보고서, 관련 인터넷 사이트를 참고하였다. 사례분석 대상사업에 대한 정보를 확보하기 위해서 사업집행기관의 각종 보고서(사업 단계별 보고서, 평가보고서 등) 및 내부 문서를 참고하였다.

제 2 장 이론적 논의 및 연구의 분석틀

제 1 절 공적개발원조에 관한 이론적 논의

1. 공적개발원조의 개관

1) 공적개발원조의 개념 및 목적

일반적인 국제협력이 국가 간의 다양한 분야에 걸친 자원 및 인적 교류에 의한 상호 이익의 도모라고 한다면, 개발협력은 특히 경제 및 사회발전 수준이 선진국에 비해 저조한 상태에 있는 국가, 즉 개발도상국의 개발과 관련된 협력을 의미한다. 그 중에서 정부 등 공적 기관이 수원국의 경제적 발전과 사회복지의 증진을 목표로 하는 양허성 원조를 공적개발원조라고 한다. DAC의 정의에 의하면 공적개발원조는 중앙 및 지방정부, 그 집행기관 등 공적기관에 의해 제공 되어야 하며 개발도상국의 경제발전과 복지향상에 기여함을 주된 목적으로 해야 한다. 또한 공여조건이 완화된 원조, 즉 증여율이 25%이상인 양허성 조건의 자원이어야 한다.

공적개발원조의 일차적 목적은 수원국의 경제적 발전과 수원국 국민의 복지향상에 있다. 공적개발원조는 개발도상국의 빈곤문제 해결이라는 우선적 과제 외에도 세계화의 진전에 따라 심화된 빈부격차, 민족대립과 종교적 분쟁, 테러, 자유와 인권 및 민주주의의 신장, 환경문제, 감염질환, 남녀평등, 난민 등의 다양한 범지구적 과제해결을 지향한다(한국국제협력단, 2008: 31). 공적개발원조의 대상이 되는 개발도상국이란 경제 및 사회발전 수준이 선진국에 비해 저조한 경제성장의 도상에 있는 국가를 말한다. 공업을 중심으로 고도의 발전을 이루고 있는 소수의 국가를 제외한 다수의 국가가 여기에 포함

된다. DAC는 3년마다 “수원국 리스트(DAC List of ODA Recipients)”를 발표하며, 수원국은 최빈개도국과 저소득국, 저중소득국, 고중소득국의 4단계로 분류하고 있다.

한편 공적개발원조는 프로젝트 및 프로그램 원조, 기술협력, 예산 지원, 부채경감, 식량원조, 긴급지원 및 고통경감, NGO에 대한 지원 등의 여러 형태가 공적개발원조에 포함되며 기본적으로는 양자간, 다자간 협력의 방식으로 구분된다. 양자간 협력은 원조 공여국에서 원조 파트너국가로 원조 자금을 직접 조달하는 것인 반면, 다자간 협력은 유엔개발계획(UNDP: United Nations Development Programme)이나 세계은행(World Bank) 등 국제개발기구를 통해 파트너국가에 간접적으로 지원하는 것을 의미한다.

<표 1> 공적개발원조의 분류

사업주체	상환조건	원조형태
양자간	무상Grant	프로젝트 및 프로그램 원조 (Project and Program aid)
		기술협력 (Technical Cooperation)
		예산지원 (Budget Support)
		부채경감 (Debt Relief)
		식량원조 (Food Aid)
		긴급구호 (Emergency Relief)
		NGOs 지원 (General Support to NGOs)
		민관협력지원 (Public-Private Partnership)
		개발인식 제고 (Promotion of development awareness)
		행정비용 (Administrative costs)
	유상 Non-grant	차관 (Loans by government or official agencies)
		주식매입 (Acquisition of equity)
다자간		국제기구 출연(분담금) 및 출자 (Grants and capital subscription)
		국제기구에 대한 양허성 차관 (Concessional lending to multilateral agencies)

2) 공적개발원조의 역사

국제사회에 대규모 국제적 원조라는 개념이 도입된 것은 제2차 세계대전 이후 본격화된 냉전체제에 기인한 것이었다. 1950년대에는 전쟁 중 적국의 점령으로 인해 경제가 파괴된 국가들에 대한 긴급 원조가 시작되었다. 이로 인해 미국과 소련을 중심으로 한 자본주의 권과 국가사회주의권 세계 사이에 원조경쟁이 벌어졌다. 또한 신생 독립국에 대한 개발원조도 본격화 되었는데 이러한 미국과 유럽의 구식민지 지원에서 시작된 공적개발원조는 오늘날 개발도상국 원조 정책의 발단이 되었다.

1960년대의 개발원조는 이데올로기적 대립보다는 경제적 격차의 해소가 주요 목표로 설정되었다. 북쪽의 선진국과 남쪽의 개발도상국간의 경제격차 문제를 뜻하는 이른바 남북문제가 주요 안건이 되었다. 1961년 말 UN 총회는 1960년대를 '제1차 UN개발의 10년'으로 삼았다. 국제개발원조의 사령탑이라고 할 수 있는 DAC도 같은 시기 성립되었다. 유럽경제협력기구(OEEC)가 경제협력개발기구(OECD)로 개편되면서 기존의 개발원조그룹(DAG)는 개발원조위원회(DAC)로 개편되어 출범한 것이다. 1969년 DAC는 개발원조의 회계적인 기준을 정립하였다. 또한 1960년대에는 지역개발 금융기관의 설치도 활발하였다.

그러나 1960년대에 활발하게 진행되었던 전 세계의 대규모 개발노력은 개발도상국의 경제성장을 달성하지 못한 채 막을 내렸다. 선진국과 개도국의 경제격차는 더욱 심화 되었다. 1970년대에는 이러한 성장위주의 개발전략에 대한 반성으로 인간의 기본적 욕구를 충족시키는 것을 목표로 국제원조는 모델화되기 시작하였다. 가난한 사람의 욕구(needs)에 초점을 맞춘 이 접근방법은 공평성을 동반한 성장을 추구하였다. 이 취지의 접근방법으로 빈곤퇴치가 강조되었다.

또한 자립적인 경제발전을 위해서 보다 체계적인 원조가 필요하다는 반성의 목소리가 커졌다. 그러나 1973년에 시작된 제1차 석유 위기부터 세계경제의 침체가 시작되자 선진국의 원조 삭감이 이어졌고 개발도상국들의 유상원조로 인한 누적 채무의 증가 문제는 1970년대의 중요한 논점이 되었다. 또한 1970년대 후반에는 이른바 선진국의 원조피로(Aid fatigue) 문제도 제기되는 등 개발도상국의 개발을 위한 원조의 새로운 패러다임이 요구되기 시작하였다.

1980년대에는 누적 채무의 해결이 개발의 선결과제로 제기되어 그 어느 때보다 누적 채무 해결을 위한 다양한 접근이 이루어진 시기라고 할 수 있다. 신자유주의적 경제관이 선진국의 경제운영을 지배하게 되자 개발원조 분야에도 신자유주의적 흐름이 유입되었다. 이는 선진국에서 과도한 복지지출이 근로 의욕을 감소시킨다는 것과 같은 논리의 연장선상에서 개발원조가 빈곤한 국가의 원조의존성을 발생시키고 있다는 우려를 낳았다. 때문에 신자유주의적 흐름에서 정부의 개입정책에 대한 비판이 제기되었고 동시에 NGO의 역할은 강조되었다. NGO의 활동은 이전 원조정책에 비해 발전된 개발원조 체제를 보였지만 역시 빈곤과 기아등 기본적 과제의 해결에는 역부족이었다. 그래서 바람직한 정책을 수립할 수 있는 정치적 능력, 정책 결정과정의 투명성 등 선정(good governance)의 중요성과 수원국이 개발의 주체로서 사업에 참여하는 개발의 주인의식이 중요하게 대두되었다.

1990년대에는 소련의 붕괴로 냉전이 종식되고 양극화가 해소되면서 세계화가 진행되었다. 세계화의 진전과 함께 전 지구적 문제들이 더욱 공론화 되었다. 경제개혁과 구조조정을 위한 지원은 계속되었으나, 성장위주의 개발을 추진한 결과 발생한 환경문제와 빈곤문제는 국제사회의 주요 관심사가 되었다. DAC에서는 지속가능한 개발을 위한 정책적 틀을 마련하기 위해 노력을 하였고 그 결과 1989년

DAC 고위급회의에서 1990년대를 위한 개발협력(Development Cooperation in 1990s) 선언을 발표하게 되며 동 선언에서 지속가능한 개발을 개발협력의 핵심적 이론으로 정립하여 이를 정책화하였다. 또한, 1990년 이후 UN이 주관한 일련의 개발관련 정상회의에서는 인간 중심의 개발을 강조하였고 이는 2000년 대의 새천년개발목표의 기초가 되었다.

2000년 9월, 189개국 정상과 정부 대표들이 UN에서 채택한 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 2015년 종료됨에 따라, 국제사회는 「세계의 변혁: 2030 지속가능개발의제(Transforming our world : the 2030 Agenda for Sustainable Development)」에 대한 논의를 진행하여 지난 2015년 9월 UN개발 정상회의에서 MDGs를 승계하는 2015-2030년간의 글로벌 개발목표로서 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)를 공식 채택하였다. SDGs는 2030년까지 빈곤을 종식시키고 지속가능한 개발을 실현하기 위한 17개의 목표와 169개의 세부목표로 구성되어 있으며, 인간(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 파트너십(Partnership)을 핵심주제로 모든 인간이 빈곤, 기아, 폭력으로부터 자유롭고 교육과 보건위생, 안전한 주거와 에너지 접근이 보장되는, 정의롭고 평등한 사회를 비전으로 제시하고 있다.

2. 최근 국제개발협력 논의 : 원조효과성

원조효과성 논의는 1980-90년대 공여국 내에서 원조에 관한 회의론이 등장하고 원조피로(aid fatigue) 현상을 경험한 후, 2000년대에 들어 원조의 효과성을 제고하기 위한 다양한 논의가 시작되었다. 2003년 로마에서 열린 제1차 원조효과성 고위급회의(HLF, High Level Forum on Aid Effectiveness)⁵⁾에 이어, 2005년 파리에서 개

5) 동 회의에서 국제사회는 ‘원조조화에 대한 로마선언(Rome Declaration on

최된 제2차 원조효과성 고위급회의(HLF2)에서는 91개국 정부 개발 원조 담당관, 26개의 공여기관, 수원국 대표자들이 참가한 가운데 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 채택하였다. 파리선언은 원조의 효과성을 제고하기 위한 5대 원칙을 선정하고 그 이행여부를 측정할 수 있도록 12개 하위 목표⁶⁾를 설정하였다.

<표 2> 파리선언 5대 원칙

구분	내용
주인의식 (Ownership)	공여국 중심의 원조에서 벗어나 수원국이 민주적인 오너십을 가지고 빈곤감소를 위한 자신들의 우선순위를 스스로 설정
원조일치 (Alignment)	공여국들이 수원국의 개발목표를 중시하며 현지의 제도체계를 활용하여 원조를 수행하고, 수원국 또한 공여국의 지원을 기반으로 개발 역량을 강화하고 국가 조달 체제를 강화
원조조화 (Harmonization)	공여국이 협력과 조정, 절차 간소화, 정보 공유 등을 통해 수원국의 행정부담과 중복지원을 감소
성과중심 관리 (Managing for Results)	투명하고 모니터링이 가능한 성과측정을 마련을 통한 성과중심의 원조(성과 측정)
상호책임성 (Mutual Accountability)	원조효과 개선과정에 대한 공여국과 수원국 공동평가 시행

Harmonization)’을 채택하였으며, 동 선언은 수원국 맥락에 적합한 원조 노력, 수원국의 우선순위와 일치하는 지원, 공여국 절차와 관행(good practice) 정착 위한 국가 주도의 노력 확대, 제도·정책·절차·관행을 원조 조화를 위한 방향으로 수정 권고, 원조효과를 위해 개발 공동체가 형성한 선(善)관행 원칙과 기준 적용을 약속하고 있다.

- 6) 12가지 목표는 1.실행가능한 개발전략, 2a.신뢰가능한 수원국 공공재정관리 시스템, 2b. 신뢰가능한 수원국 공공조달 시스템, 3.국가개발전략에 일치된 원조의 흐름, 4.기술지원을 통한 역량강화, 5a.수원국 공공재정관리 시스템 활용, 5b.수원국 공공조달 시스템 활용, 6.프로젝트 시행기관 중복방지, 7.원조의 예측가능성, 8.원조의 비구속화, 9.공동의 체제와 절차사용, 10a.공동조사, 10b.공동 국가별 분석 조사, 11.성과중심의 체제, 12.상호 책임성 등인데, 이 중에서 2010년까지 ‘4.기술지원을 통한 역량강화’ 목표만 달성한 것으로 측정되었다.

2008년 아크라에서 개최된 제3차 원조효과성 고위급회의(HLF3)에서 파리선언의 진척 정도가 충분하지 않다는 평가결과에 따라 파리선언을 더 심화시키고 이의 이행을 촉구하는 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action)⁷⁾을 채택하였다.

그러나 파리선언부터 아크라행동계획까지 개도국 빈곤감소를 위한 원조효과성 제고 노력은 파리원칙과 지표에 대한 OECD의 2008년, 2011년의 질적평가와 2006년, 2008년, 2011년 세 차례에 걸친 모니터링 서베이를 통한 양적 평가결과가 보여주듯이 주목할 만한 실질적인 성과를 가져오지 못했다⁸⁾. 이러한 기대 이하의 성과에도 불구하고 파리선언의 5개 핵심원칙은 2005년 이후 국제사회에서 개발원조에 관한 지배적 담론으로 자리잡았다.

한편 원조효과성 제고를 위해 미시적 수준의 원조사업별 평가도 활성화 되었는데, OECD DAC는 원조 사업 종료 이후 프로젝트 산출물에 대한 평가기준인 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 영향력(impact), 지속가능성(sustainability) 등을 제시하여 원조의 효과성을 평가하도록 장려하고 있다.

<표 3> OECD DAC 원조사업 5대 평가기준

평가 기준	평가 항목
적절성	- 수원국의 요구 및 공여국의 우선순위나 정책에 부합

- 7) 아크라 행동계획은 원조 제공 시 수원국 시스템 사용 권고, 수원국의 예산 계획과 개발 전략의 기획 및 이행에 기여할 수 있는 원조의 예측가능성 및 투명성 강화, 공여국이 내세우는 원조 조건은 수원국의 개발 계획을 위주로 수원국과 공동으로 수립, 비구속성 원조 향상, 국내와 국가 간의 역할 분담을 개선하여 원조 분절화 해소의 내용을 포함한다.
- 8) OECD DAC에서 2011년 발간된 수원국의 제4차 부산 원조개발총회를 위한 보고서 "Partner Countries' Vision and Priority Issues For HLF4"에서 역시 파트너 국가들은 파리선언 이행에 진전이 있어 왔지만 공여국들이 기존의 약속을 이행하고 지속가능한 성과에 기여하기에는 아직 불충분하다는 입장을 나타내었다(Paris: OECD, 2011).

평가 기준	평가 항목
(Relevance)	<p>하는 가를 판단하는 기준</p> <ul style="list-style-type: none"> - 중기원조정책 혹은 국별 원조계획과의 부합성, 원조정책의 전반적 기조와의 관련성 여부
효율성 (Efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> - 투입된 자원에 대비하여 원조의 결과가 경제적으로 얼마나 효율적으로 달성되었는가를 나타내는 기준
효과성 (Effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> - 원조활동의 목표달성 정도를 파악하기 위한 기준 - 목표의 달성 혹은 미달성에 어떤 요인이 주로 영향을 미쳤는가
파급효과 (Impact)	<ul style="list-style-type: none"> - 원조사업의 결과 직간접적으로 초래된 개발성과와 변화 및 중장기적 효과를 판단하는 기준 - 사업추진 결과 어떤 일들이 발생하였는가, 사업이 수혜자에게 어떤 측면에서 실질적 변화를 초래하였는가
지속가능성 (Sustainability)	<ul style="list-style-type: none"> - 공여국의 지원이 종결된 후에도 원조 사업의 혜택이 유지될 수 있는지를 판단하는 기준 - 사업이나 프로젝트의 혜택이 지원 종결 후에도 어느 정도 지속 되었는가를 검토

3. 최근 국제개발협력 논의 : 개발효과성

원조효과성 달성을 위한 노력에도 불구하고 여전히 원조효과성 논의는 한계가 지적되었다. 파리선언에서 설정한 이행지표의 달성수준에 대한 실망스러운 결과는 원조구조와 집행체계를 개선해야 한다는 목소리를 높이는 계기가 되었다. 이러한 개발협력 패러다임에 대한 요구로 ‘개발효과성(development effectiveness)’ 개념이 주목을 받게 되었다.

개발효과성에 대한 접근방식은 다양하게 제시되고 있는데, 우선 장효진, 김우림, 권혁주의 연구(2015)는 개발효과성을 강조하는 접근방식을 다음 네 가지로 나누고 있다. 첫째는 ‘투입(input)-산출물

(output)-성과(outcome)-영향(impact)⁹⁾의 논리모형과 결과체인을 강조하는 접근 방식으로, 원조정책이 거시적 수준에서 개발영향을 향상하는데 초점을 두어야 한다는 주장이다.¹⁰⁾ 둘째는 개발효과성이 특정의제를 통해 달성될 수 있다는 접근방식이 있다. 이 시각은 무역이나 금융 투자 등의 경제개발의제를 강조하는 주장과 사회개발의제-사회적 보호, 인권, 양성평등, 환경 등-와 경제개발의제 간의 균형을 강조하는 주장으로 나뉜다. 셋째는 수원국의 주인의식을 강조하는 접근방식이 있다. 이 접근방식에 따르면 수원국의 궁극적 개발을 위해서는 원조정책 결정과 집행에서 수원국의 역할이 증대되어야 하고 나아가 수원국 중심의 개발협력 체계가 필요하다¹¹⁾. 넷째는 포괄적인 개발협력(inclusive development cooperation)이라는 관점에서 개발효과성을 이해하는 시각이 있다. 이 시각은 국제개발협력사회가 공여국 혹은 공여기관과 수원국 외에도 민간부문, 지방정부, 의회, 시민사회 등 다양한 행위자들을 포함해야 한다고 주장한다(Tujan, 2008).

새넌 킨도네이(Shannon Kindornay)와 빌 모턴(Bill Morton)은 개발효과성을 각각 그 용어를 사용하는 주체에 따른 네 가지 관점으로 구분하여 제시하였다(Shannon Kindornay and Bill Morton, 2009). 첫째 세계은행 등 다자원조기구는 개발효과성을 조직의 효과성(Organizational Effectiveness)으로 주로 정의한다. 이들 기구는 공여기관의 내부정책과 프로그램의 목표가 달성될 수 있도록 조직이 효과적으로 운용되었는지에 대한 평가수단으로 개발효과성을 사용하였다. 둘째 정책의 일관성 혹은 조화(Coherence of

9) 장효진, 김우린, 권혁주의 연구(2015)는 outcome을 개발협력사업을 통해 중기적으로 나타나는 결과를 의미한다는 점에서 단순한 결과(results)와 구분하기 위해 ‘개발결과’라는 명칭을 사용하였으나, 본 연구에서는 보다 일반적으로 사용되고 있는 ‘성과’로 명칭하였다.

10) 동 개념은 투입대비 산출, 성과에 초점을 두는 원조효과성 개념과 대비된다.

11) 이러한 주장은 중국, 인도와 같은 신흥공여국의 등장으로 더욱 힘을 얻고 있는데 추가적인 원조채널로 수원국이 활용될 수 있는 원조자원이 증가하였기 때문이다.(Whitfield and Fraser, 2009)

Coordination)로 정의할 수 있다. 원조가 개발을 위한 여러 가지 수단 중 하나일 뿐이므로 무역, 안보, 이민, 농업과 같은 다양한 비원조정책(non-aid policies)과의 정책일관성을 강조하여 ‘개발관련 정책들의 일관성’을 뜻하는 개념으로 개발효과성을 정의하였다. 셋째 개발효과성은 원조를 통한 개발성과(Development Outcomes from Aid)로 정의할 수 있다. 이는 UNIFEM(United Nations Development Fund for Women), OECD DAC 등의 정의로 단지 효과적인 원조의 전달-투입-산출의 메커니즘을 찾기보다는 실제 개발성과와 결과물로 원조를 평가해야 한다는 관점이다. 즉 원조와 개발효과성을 배타적 관계로 보는 것이 아닌, 상호보완적 관계로 바라보며, 인권, 민주주의, 무역, 재정과 투자 등 다양한 요소를 아우른다. 넷째 개발효과성은 총체적인 개발성과(Overall Development Outcomes)로 정의될 수 있다. 이는 위의 세 가지 개발효과성 관점을 모두 포함한 포괄적 접근 방식으로, 국가수준에서 전반적인 개발과정과 그 성과를 의미한다.

KOICA와 유엔사회개발연구소(UNRISD) 공동연구에서는 개발효과성을 “원조 및 비원조 정책의 일관성(coherence and consistency)”으로 정의하고 있다(Yi, Cocoman, Rhee, & Chung, 2011). 특히 수원국의 주권(sovereignty)에 기반하여 개발협력의 모든 이해 당사자들이 인적 역량과 사회적 역량을 증진시키기 위해 정책이 일관성을 갖춰야 함을 강조한다.

한편 김은주, 김우림(2012)의 연구에서는 개발효과성을 “개발도상국의 정책적 주도성이 보장된 가운데 원조정책을 통해 개발도상국이 추구하는 경제적·사회적 측면에서 포괄적 발전을 이룩하는 것”으로 정의하였다. 즉 개발효과성이 추구하는 것은 수원국의 포괄적인 국가발전이기 때문에 공여국의 프로그램 단위에 대한 평가가 아니라 수원국을 분석대상으로 하여 총괄적으로 접근하는 것이 필요하다고 한

다. 또한 원조효과성 모델은 개발효과성의 하나의 구성요소인 하부 모델로서 자체적인 내부적 일관성과 더불어 개발효과성 평가와 유기적인 연결관계를 갖도록 개념을 구축해야 한다고 본다. 다시 말해 수원국의 개발의 결과는 수원국의 주체적인 노력의 결과이기 때문에 원조 프로그램 단위의 사업평가나 전략수립만으로는 국가의 개발 정도를 평가하기 어렵기 때문에, 원조효과성 모델과 개발효과성 모델을 연계하는 논리적 연결고리(linkage)가 중요하다고 한다.

이를 구체적으로 제시하면 첫째, 원조계획은 수원국의 전체적인 개발협력의 틀 아래에서 수립되어야 하며, 이는 수원국이 개발계획 정책결정에 있어 주인의식 혹은 정책주도성(ownership)을 가져야 한다. 둘째 이러한 계획 하에서 원조 프로그램은 수원국이 추구하려고 하는 개발을 위한 제도적 추진체계에 적절성(relevance)을 갖는 것이 선정되어야 한다. 셋째 원조의 효과가 수원국의 개발효과성에 중요(significance)하게 기여하여야 한다. 중요(significant)하게 기여한다는 의미는 1)그 효과가 수원국의 개발에 아주 핵심적인(salience) 성격을 가져야 하고, 2)그 효과가 상당한 정도(sizable)로 규모가 커야 한다는 것을 의미한다.

4. 우리나라 공적개발원조의 추진체계 및 추진현황

1) 한국의 공적개발원조의 역사

가. 수원국으로서의 역사

한국은 해방 이후 90년대 후반까지 약120억 달러의 공적개발원조를 받았다. 우리나라에 제공된 원조는 긴급구호부터 구조조정프로그램까지 시대적 요구에 따라 성격을 달리하였다.

1950년대 한국전쟁 직후에 이루어진 원조는 전쟁으로 초토화되어 민간투자의 유인이 취약국이었던 우리나라로 유입되는 유일한 외국 자본이었다. 이 시기의 원조는 재난에 대처하기 위한 긴급구호에 집중되었고, 군사적 방어, 안정 및 재건에 초점을 맞추었다. 또한 의식주를 해결할 수 있는 물자 및 식량원조 중심의 소비재 지원이 주를 이루었으며, 경공업 육성을 위한 중간재 지원도 있었다. 이 시기 한국은 원조자금에 높은 의존도를 보였으며, 주요 공여국은 미국으로, 우리나라는 미국으로부터 5억 5천 30만달러에 이르는 원조를 받았다.

1960년대에는 경제구조 전환기로서 성장 및 투자가 화두였는데, 대부분이 무상원조였던 이전 복구시기와는 달리, 1960년대부터는 양허성차관이 도입되어 대기업 등을 중심으로 사회간접시설 구축, 전략적 수출 및 수입대체 산업 육성을 위한 프로젝트 원조와 자본재 지원이 이루어졌다. 개발 재원으로서 원조의 상대적 중요성이 줄어들었으며, 공여국도 미국 외에 일본의 비중이 증가하였다.

1970, 80년대에는 대규모 개발사업과 중화학공업 발전의 추진을 위해 도입된 과도한 외채부담에 대한 우려 속에서, 과거 단위사업 중심의 프로젝트 차관은 특정 부문의 종합적 개발을 위한 섹터차관 및 경제 및 산업 전반의 구조를 조정하기 위한 구조조정차관으로 전환하게 되었다. 1970년대 후반부터 1980년대까지 한국이 지원받은 차관 중 비양허성 자금의 비율상승과 함께 원조규모가 감소하고, 미국을 대체하는 일본의 역할대두 및 독일, IBRD, ADB 등 공여기관의 다원화가 나타난 것이 특징이다.

1990년대는 원조 수원국에서 순수 원조 공여국으로의 원조지위전환기로, 한국은 1995년 세계은행의 차관 졸업국이 되었으며 2000년 DAC 수원국 리스트에서도 제외되었다.

나. 공여국으로서의 역사

우리나라는 1963년부터 개발도상국을 대상으로 개발원조를 시작하는 원조공여국으로 활동하였다. 1963년 미국국제개발처(USAID) 원조자금을 지원받아 한국의 경제발전에 대한 개발도상국 연수생의 초청사업을 시작하게 되었다. 1965년부터는 우리정부 자금으로 개발도상국 훈련생 초청사업을 실시하였으며, 1967년에는 해외로 전문가를 파견하기 시작하였다.

본격적인 원조는 1987년 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: EDCF)이 설립되면서 개발도상국에 양허성 차관을 지원하기 시작하면서 시작되었다. 1991년에는 무상원조 전담기관으로 외무부 산하 한국국제협력단(KOICA)을 설립하여 개도국에 대한 본격적인 원조제공의 기반을 구축하고, 더욱 체계적인 틀 속에서 무상자금협력과 기술협력을 본격적으로 시행하였다. KOICA는 1992년 프로젝트형 사업, 1995년에 국제협력요원 파견 및 민간단체(NGO) 지원 사업을 시작하였다.

1992년에 한국은 기술협력분야에서 UNDP가 분류하는 순원조 공여국이 되었고, 이어 한국은 1996년 세계은행의 개발차관 공여대상국 대열에서 벗어남과 함께, OECD에 가입하여 공적개발원조의 공여를 점차 늘려나갔다. 2010년에는 OECD내 선진공여국의 포럼인 국제개발위원회(DAC)에 가입하였으며, 이후 더욱 적극적인 국제개발원조에 대한 노력을 기울이기 시작했다.

2) 우리나라의 공적개발원조 추진체계 및 추진실적

가. 공적개발원조 추진 체계

우리나라는 2010년 ODA 정책의 법적안정성 확보와 정책 일관성 및 원조효과성 증진을 위해 “국제개발협력기본법”을 제정하였다. 동법은 한국의 개발원조에 대한 목적, 정의, 기본정신 및 원칙, 국제개발협력위원회, 수행체계 등을 담고 있으며, 특히 유/무상 ODA 통합추진체계 구축에 초점을 두고 있다. 기본법은 현재의 사업시행 구조를 변화시키는 대신, 그 대안으로 통합적 정책추진을 위한 국제개발협력위원회의 역할을 강조하고 있다.

<그림 1> 우리나라 공적개발원조 추진체계



(자료 : <http://odakorea.go.kr>)

우리나라의 국제개발협력 담당 기관은 총괄 및 조정기구, 주관기관, 시행기관으로 구성되어 있다. 먼저, 국제개발협력위원회는 총괄 및 조정기구로서, ODA에 관한 정책들이 종합적·체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의·조정한다. 국무조정실에 개발협력정책관실을 신설(2010년 1월)하여, 국제개발협력위원회의 사무국 역할을 수행하도록 하고 있다. 한편, 기획재정부와 외교부는 각각 유상원조와 무상원조의 주관기관이고, KOICA와 한국수출입은행은 각각 무상원조와 유상원조를 집행하는 시행기관의 역할을 하며, KOICA 이

외의 30여개 정부부처 및 지방자치단체에서도 무상원조를 수행하고 있다.

나. 공적개발원조 추진 실적

2016년 기준으로 한국의 원조규모는 총 24억 3,940만불이며, 이중 양자는 19억 4,790만불(79.9%), 다자는 4억 9,150만불(20.1%)이다. 양자원조 중에서 무상원조는 10억 5,420만불로 54.1%를 차지했으며, 유상원조는 8억 9,370만불로 45.9%를 차지했다.

<표 4> 한국 정부의 연도별 ODA 지원실적 (2010-2016)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총ODA (백만불)	1,356.2 (1173.8)	1,466.7 (1324.6)	1,798.6 (1597.5)	1,921.4 (1755.3)	1,955.2 (1856.7)	2,161.9 (1,911)	2,439.4 (2,015.2)
양자원조	1,040.6	1,095.8	1,332.1	1,433.4	1,469.8	1,649.4	1,947.9
비중(%)	(76.7)	(74.7)	(74.1)	(74.6)	(75.2)	(76.3)	(79.9)
무상원조	663.1	636.7	804.9	885.5	930.5	1,015.9	1,054.2
비중(%)	(63.7)	(58.1)	(60.4)	(61.8)	(63.3)	(47.0)	(54.1)
유상원조	377.5	459.1	527.3	547.9	539.3	633.5	893.7
비중(%)	(36.3)	(41.9)	(39.6)	(38.2)	(36.7)	(29.3)	(45.9)
다자원조	315.6	370.9	466.4	487.9	485.4	512.4	491.5
비중(%)	(23.3)	(25.3)	(25.9)	(25.4)	(24.8)	(23.7)	(20.1)
ODA/GNI(%)	0.12	0.12	0.14	0.13	0.13	0.14	0.15

(자료 : <http://odakorea.go.kr>)

우리 정부는 2015년까지 ODA/GNI 비율을 0.25%로 확대한다는 계획을 세웠으나, 목표를 달성하지 못하였다. 그러나 2009년 이후 우리나라의 원조규모는 지속적으로 증가하여 왔으며, 국제적 입지 및 경제규모를 감안하면 여러 가지 불안요소에도 불구하고 우리나라의 ODA 규모는 당분간 지속적으로 확대될 것으로 보인다.

제 2 절 개발협력 사업의 집행요인에 관한 이론

본 연구의 사례 분석 대상인 프로젝트 사업은 개발도상국의 국가 개발전략 및 정책목표 달성을 지원하는 정책수단의 성격을 가지고 있다. 정책 집행이론 상의 주요 정책집행 요인은 정책수단의 성격을 가지는 프로젝트 사업의 집행을 분석하는데도 매우 유용하다. 정책 집행에 영향을 미치는 요인에 대해서는 많은 논의가 이루어져 왔으며 각각의 논의들에 다양한 집행 영향요인들이 제시되어 왔다. 이는 집행 영향요인에 대한 연구가 일률적인 이론이나 규칙이 있는 것이 아니라 연구자의 입장 또는 연구 대상에 따라서 집행 영향요인을 다르게 설정하였다는 것이다.

아래에서는 주요 정책 집행이론을 살펴보고, ODA 프로젝트 사업에 적용이 가능한 집행요인을 도출한다. 여기서 도출된 집행요인은 사업의 성공적 집행을 위한 필요조건으로 볼 수 있다.

1. 정책집행의 의의 및 중요성

정책집행(policy implementation)은 정책의 내용을 실현시키는 과정(process)을 의미한다(정정길 외, 2010). 즉, 정책의 내용이 정책목표와 정책수단으로 이루어졌음을 생각하면 정책 집행은 정책목표에 맞게 그 수단을 실현하는 과정이라고 이해할 수 있다¹²⁾.

Taylor의 과학적 관리, Wilson의 정치·행정이원론에 따르면 정책이 결정되고 나면 집행은 기계적으로 일어난다고 보아 중요하지 않

12) 정책집행에 관하여 여러 학자들이 여러 가지 정의를 내리고 있다. Van Meter와 Van Horn은 정책집행은 ‘정책 결정에 의해 미리 설정한 목표를 달성하기 위한 정부 부문 및 민간 부문의 개인이나 집단이 하는 활동’이라고 정의하고 있다(Van Meter & Van Horn, 1975). Nakamura & Smallwood는 정책집행을 ‘권위있는 정책지시를 실천하는 과정’이라고 한다(Nakamura & Smallwood).

다고 생각되었으나, Lipsky(1976)는 정책의 최종결정이 조직의 최하위 계층에서 이루어지기 때문에 정책과정에서 가장 중요한 단계가 정책집행이라고 하였다.

2. 정책집행의 주요 요인들 : 정책집행이론

정책집행 영향요인을 설정하기 위하여 정책집행에 관한 학계의 논의를 하향적 접근법, 상향적 접근법과 종합적 접근법을 중심으로 정리하면 아래와 같다.

1) 하향적 접근방법과 집행영향요인

하향적 접근방법(top-down approach)은 정책집행을 정책결정단계에서 채택된 정책목표를 달성하는 과정으로 보고, 정책결정자에게 바람직한 집행을 위한 규범적 처방을 제시해 주는 것을 목적으로 한다. 이에 따라 성공적인 정책집행을 위하여 고려하여야 할 요인들을 체계적으로 분석하여 제시하고 있으며, 이러한 연구들에서 밝혀진 요인들은 실제 정책을 결정할 때에 고려하여야 할 체크리스트로서 기능할 수 있다.

그러나 이러한 하향적 접근방법에 대하여 다음과 같은 비판을 제기할 수 있다. 첫째, 분명하고 일관된 정책목표의 설정은 다원적 민주체제하에서는 불가능한 경우가 많다. 둘째, 결정자만을 중요한 행위자로 보는 이 접근방법은 일선관료와 대상집단의 전략적 행동의 중요성을 과소평가한다(최종원, 1998). 셋째, 하향적 접근방법이 전제로 삼고 있는 정책형성과 정책집행의 구분이 어렵거나 불필요하다는 비판도 있다(유훈, 2007).

하향적 접근방법의 대표적 연구로는 Smith(1973), Van Meter &

Van horn(1975), Edwards(1980), Mazmanian & Sabatier(1983)의 정책집행 영향요인 연구가 있다. 이중 특히 Mazmanian & Sabatier(1983)는 『Implementation and Public Policy』에서 정책집행에 영향을 미칠 수 있는 모든 요인을 망라하려고 하였으며 이를 세 가지 범주-문제의 처리용이성, 정책결정의 집행구조화 능력, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수-로 묶어서 제시하였다.

첫 번째 변수인 문제의 처리용이성(tractability of the problem)은 정책문제의 성격에 따라 집행에 영향을 미친다는 것으로 대상 집단의 행태의 다양성과 행태변화의 범위, 대상 집단의 상대적 규모, 타당한 이론 및 기술의 활용 가능성 등에 따라서 집행에 영향을 받는다는 것이다. 두 번째 변수는 정책결정의 집행구조화 능력(ability of state to structure implementation)으로 정책결정자들이 정책을 어떻게 결정하느냐가 집행에 영향을 미친다고 하면서 목표의 명확성, 자원, 집행기관 상호간의 관계와 집행기관의 내부구조, 집행기관의 규정, 집행 담당기관의 성격, 외부 인사의 참여를 들고 있다. 마지막으로 비법률적 변수(nonstatutory variables affecting implementation)로서 사회·경제적 조건에 있어 정부관할 구역과 시간에 따른 변화, 대중매체의 관심과 지지, 관련 단체의 적극성과 자원, 지배기관의 지원, 집행자의 적극성과 지도역량을 제시하였다.

<표 5> 하향적 접근방법의 정책집행에 영향을 미치는 요인

학자	정책내용 변수	집행조직변수	환경 변수	문제 관련 변수
Smith (1973)	-정책의 형태 -정책의 유형	-집행담당조직 의 특성	-환경적 요인 -정책의 지원 정도 -정책의 근원	-정책의 범위 -정책의 이미 지 -대 상 집 단 의 조직화, 제도 화 정도
Van Meter & Van horn	-정책의 기준 -목표의 명확 성	-자원 -조직간 의사 소통	-집행의 맥락 을 형성하는 사회·경제·정	

학자	정책내용 변수	집행조직변수	환경 변수	문제 관련 변수
(1975)		-조직간 추진 활동 - 집행기관의 특성 - 집행자의 성향	치적 주요 요소	
Edwards (1980)	- 정책 목표의 명료성, 일관성	- 자원 (인적, 권한, 시설, 정보) - 성향 (충원, 유인) - 관료제의 구조 (할거성, SOP)	- 효과적인 커뮤니케이션 (전달)	
Mazmanian & Sabatier (1983)	- 정책 목표의 명확성 - 적절한 인과 모형이론	- 재원 - 우호적 외부 인사 참여 - 집행기관의 내부 구조 - 집행기관 상호간의 관계 - 집행담당 공무원의 성향	- 사회경제적 상황 - 관련 단체의 적극성과 지원 - 대중의 지지와 관심 - 지배기관의 지원	- 정책 문제의 성격

(자료 : 유훈(2007), 정책집행론 p.190 <표2-1>에서 재구성)

2) 상향적 접근방법과 정책영향요인

상향적 접근방법(bottom-up approach)은 정책과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 집단은 조직의 최하층에서 이루어진다고 보는 접근 방법이다. 전문성과 지식을 가진 일선행정관료가 가장 큰 영향력을 미친다는 것이다. 상향적 정책집행연구는 일선관료와 대상집단의 집행환경, 유인구조, 그리고 그들의 행태 및 전략을 분석해야 한다고 본다. 또한 명확하고 일관된 정책목표의 현실가능성을 부정하면서 정책의 목표보다는 집행의 문제해결에 초점을 맞춘다. 실제적인 집행의 과정을 파악하고 집행과정의 인과관계를 설명할 수 있다는

점에서 의의가 있다.

Elmore(1978)의 접근방법을 살펴보면 첫째, 일선집행관료들이 집행문제를 해결하기 위해 어떤 조치를 취하는지를 기술하고 이러한 행동절차를 유발하는 조직의 운영절차를 파악한다. 둘째, 일선집행계층부터 상위계층으로 판단해 가면서 집행에 필요한 재량과 자원을 파악하고 집행에 가장 큰 영향력을 행사하는 조직 단위에게 그 재량과 자원을 지원한다. 이런 접근방법은 집행의 성공 또는 실패의 판단기준이 정책결정권자의 의도에 대한 일선관료들의 순응이 아니라 일선관료들이 얼마나 바람직한 행동을 하였나에 따라서 결정된다고 본다.

Hjern과 Hull(1985)는 정책집행 과정의 이해는 집행과정에서 나타나는 제도적 구조를 발견함으로써 가능하다고 한다. 지역경제 활성화와 같은 추상적이고 거시적인 정책목표를 가진 정책영역에서는 특정의 지배적인 정책프로그램이 존재하지 않기 때문에 하향적 접근방법을 적용할 수 없다고 하면서 분석단위는 기존의 이론적 틀에 근거한 연역적으로 결정될 수 없고 귀납적으로 발견되어야 한다고 주장하였다. 연구의 범위 또한 공공부문 뿐만 아니라 집행네트워크에 있는 민간부문의 행위자 까지도 포함을 시키려 하였다.

이러한 상향적 접근 방법은 일선집행관료의 집행에 있어서 중요성을 강조한 만큼 정책결정권자가 통제할 수 있는 집행의 제도적 구조와 같은 거시적 틀 등 일선집행관료의 행태에 간접적인 영향을 미치는 변수들의 중요성을 경시하였다는 비판을 받고 있다. 또한 공식적 정책목표가 중요한 변수로 취급되지 않아 집행실적의 객관적 평가가 어려워지며, 정책결과와 정책집행의 구분이 불필요하다는 주장은 선출직 공무원에 의한 정책결정이라는 민주주의 기본가치에 위배된다는 비판이 제기된다(최종원, 1998).

3) 통합적 관점에서의 집행영향요인

1980년대 중반 이후 하향적 접근과 상향적 접근의 상이한 이론적 구성을 통합하려는 학문적 노력이 등장하게 된다. Elmore, Sabatier, Matland, Winter 등의 연구가 통합이론에 속한다. 한편 정책결정과 집행과정의 연계성을 강조하는 연구는 집행과정에서 발생하는 문제점의 원인을 결정 이후의 집행단계에서만 찾는 것이 아니라, 정책결정단계에서의 특징과 연계하여 분석하는 이론이다. Winter와 최종원의 연구가 대표적이다(정정길 외, 2010).

통합 모형의 기본적인 시각은 하향적, 상향적 접근 방법에서 제시하는 변수들을 하나의 이론적 틀에 종합하는 것이었는데 한쪽의 장점이 다른 한쪽의 한계점이 되는 서로 상반되는 논리형식을 취하므로 각 접근방법의 변수들을 통합하여야만 집행과정에 대한 다양한 측면을 설명할 수 있다고 보았다. 그러나 바로 이러한 점에서 통합 모형의 논리적 한계가 발견된다. 하향적 접근방법과 상향적 접근방법은 각기 상이한 분석대상과 분석초점을 가지고 있는데 대부분의 통합 모형은 하향적 접근 방법과 상향적 접근 방법 변수들 간의 유기적인 연계성 없이 양 변수들을 단순히 나열한 측면이 강하기 때문이다. 따라서 실제 집행 연구에서 통합 모형을 채택할 경우 이들을 모두 분석하기에는 지나치게 많은 연구자원이 소요된다는 문제점이 발생된다(최종원·백승빈, 2001: 174).

3. ODA 사업(프로젝트) 집행요인

앞서 살펴본 다양한 집행영향 요인을 종합하여 아래와 같이 개발협력사업의 집행에 영향을 미치는 요인을 정리하였다. 아래 각 요인들은 개발협력사업 추진 시 각 투입요소가 산출물로 성공적으로 전환되기 위한 필요 요건으로도 볼 수 있으며, 각각의 의미에 대해서

아래에 상술한다.

<표 6> 개발협력사업의 집행 영향요인

사업집행 영향요인	항목	평가요소
사업 내용	목표의 명확성	프로젝트 사업목표의 명확성
	정책 일관성	프로젝트 사업의 수원국 상위 정책목표 및 他 정책과 일관성 여부
	실행 가능성	목표(산출, output) 달성을 위한 수단의 존 재 여부
사업 조직 : 수원국	수원기관 성격	적합한 수원기관이 선정 여부
	수원기관 자원	사업 추진을 위한 자원의 보유 여부 (담당인력/예산/정보/권한/시설 등)
사업 조직 : 공여국	공여기관 성격	적합한 원조집행기관 및 사업수행기관 선 정여부
	공여기관 자원	사업추진을 위한 자원의 보유 여부 (전문인력/예산/경험/권한 등)
사업 조직 : 수행체계	표준 사업수행 체계	ODA 사업추진 법령, 추진절차 등
	의사소통 체계	공여국-수원국간 의사소통체계 구축여부 및 긴밀성
환경	사업배경	사업추진의 사회경제적 배경
	이해관계자	공여국-수원국, 공여국/수원국 내 기관간 의사소통체계 구축여부 및 긴밀성
	대중매체	사업추진에 대한 대중매체의 지원과 관심

1) 프로젝트형 사업 내용 변수

사업목표가 명확할수록 사업집행시 이해관계자들의 적극적인 참여
나 관련 자원의 동원이 쉽고, 사업 추진과정에서 사업의 목표나 필
요성 등에 대한 혼란이 없어서 사업의 성공적 집행가능성이 높다.
사업목표가 수원국 정책체계 내에서 상위 법제도 및 정책과 일치할

수록 지배기관이나 국민의 지지를 받기가 쉬워서 사업의 집행이 유리하다. 한편 개발협력 사업의 추진시 사업 목표달성을 위한 효과적인 수단의 존재여부가 중요한데, 본 연구에서 목표는 사업종료 시점에서 계획한 산출(output)이 달성되는 것으로 본다.

2) 사업조직 변수

본 연구에서 활용할 정책집행 영향요인의 특이점은, ODA 사업이 집행조직이 이원화 된다는 점이다. 국내 정책의 집행이 주로 우리 정부조직이나 공공기관으로 일원화되어 있다면, ODA 사업의 경우 수원기관(정책집행의 담당기관)이 있고, 실제 사업을 수행하는 공여국 측의 사업수행기관(ODA 지원)이 있다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 공여국 및 수원국 양 측면의 집행조직을 모두 검토하며, 이들 기관간의 의사소통 체계도 중요한 영향요인으로 분석한다.

가. 수원국 측면

적합한 수원기관이 선정되었는지, 해당 수원기관이 사업추진을 위한 적합한 자원을 보유하고 있는지가 사업의 성공적 집행에 중요한 영향을 끼친다. 상세히 살펴보면 수원기관이 해당 사업 관련 전문인력 및 지원인력을 보유하고 있는지, 분담사항 이행을 위한 예산을 확보하고 있는지, 사업추진 관련 수원국 정보나 자료를 보유하고 적시에 제공이 가능한지, 사업추진 시 각종 인허가 등에 대한 승인 권한을 보유하고 있는지가 중요하다.

나. 공여국 측면

공여국 측면에서는 원조집행기관 및 사업수행기관의 두 측면에서 분석이 필요하다. 원조집행기관은 공여국 정부 차원에서 사업을 담

당하여 관리 및 집행하는 기관¹³⁾을 의미한다. 사업수행기관은 원조 집행기관과 계약 또는 협약 등을 체결하고 사업을 실제 수행하는 기관¹⁴⁾을 의미한다.

원조집행기관은 공여국 정부에서 개발협력사업 수행을 위한 권한을 부여받고 사업의 관리 등에 전문성을 가진 기관인지 여부가 중요하며, 사업수행기관은 사업수행기관이 성격-정부부처/공공기관/대학/민간기업-에 따라 집행에 영향을 준다.

아울러 사업수행기관의 경우, 해당 사업을 수행할 수 있는 전문인력을 보유하고 있는지, 사업수행 경험이 있는지, 안정적으로 사업을 운영할 조직 및 예산을 보유하고 있는지, 원조집행기관으로부터 충분한 사업수행 과정상의 권한을 부여 받았는지가 중요하다.

다. 수행 체계

수원국 내에 ODA 사업추진을 위한 관련 법령 및 제도가 구축되어 있고, 추진절차가 표준화되어 있어 원활한 사업추진을 위한 수원국의 행정지원 등이 가능할 경우, 사업 추진이 원활히 이루어 질수 있다. 프로젝트 사업의 경우 인프라지원(건축, 기자재 등)을 위한 수원국의 인허가가 필요한 경우가 많은데, 표준운영절차가 있을 경우 사업의 추진이 적기에 될 가능성이 커진다.

공여국-수원국 간 공식적/비공식적 의사소통체계, 공여국 내부에서 원조집행기관(관리감독 기관)-사업시행기관 간 의사소통체계, 수

13) 우리나라의 경우 유상원조 사업은 한국수출입은행, 무상원조 사업은 KOICA 외에 각 정부 부처, 지방자치단체, 공공기관 등이 이에 해당한다.

14) KOICA의 경우, 사업의 관리 및 기술자문을 담당하는 PMC(Project Management Consulting) 및 개별 사업수행자(PC, Project Contractor)-연수사업, 기자재 공급, 건축 관리/시공/감리-를 선정하여 사업을 시행한다.

원국 내부의 수원기간-상위기관 등 간의 의사소통체계가 구축되어 있고, 원활히 작동할 경우 사업추진에 유리하다.

라. 환경 변수

개발협력 사업은 수원국 내에 해당 사업을 추진하기 위한 사회경제적 필요성이 발생하였을 때 집행이 원활하다. 특정 사회문제 발생으로 인해 새로운 제도도입의 필요성이 증가하였거나, 기초적인 교육, 의료보건 서비스 등의 공급이 부족하여 사회문제가 발생할 때 개발협력사업이 문제해결을 위한 중요한 정책수단이 될수 있기 때문이다.

사업의 이해관계자(사업 대상집단, 수혜자, 지배기관 등)의 사업에 대한 이해도, 조직적 대응 여부 등도 사업의 집행에 중요한 영향을 미친다. 사업의 대상집단이 사업에 대해 정확한 이해가 없을 경우, 사업 추진을 위한 사회적 지지나 자원을 제공받기 어려울 수 있다. 수원기관의 지배기관이 사업에 긍정적 입장을 취할 경우, 사업의 집행에 긍정적 영향을 줄수 있다.

대상 사업에 대한 대중매체의 지원과 관심도 정책집행에 중요한 영향을 미친다. 다만 사회주의 국가처럼 언론매체의 독립성이 크지 않을 경우 대중매체가 사업의 추진에 부정적 영향을 끼칠 가능성은 낮아진다.

제 3 절 국제 개발협력사업의 성과관리 모형

1. 프로젝트 운영 및 관리 모형

국제개발협력이 급격히 증가하던 1960년대 후반, 前캐나다 국무총리인 피어슨(Pearson)이 원조의 효율성과 효과성 문제를 지적한 이후, 개발원조의 성과관리에 대한 논의는 50년이 지난 오늘날에도 지속적으로 제기되고 있다. 특히, 원조사업의 책임성을 보장하고 성과를 향상시키라는 국내외적 요구에 자성적 비판의 목소리가 함께 가세되면서 개별 프로젝트 단위의 성과관리를 위한 강력한 도구의 필요성이 제기되었고 이에 따라 논리모형이 개발되어 활용되기 시작하였다. 이러한 도구는 개발협력을 수행하는 실무자와 정책결정자 사이에서 성과를 향한 공통의 언어와 같은 기능을 하며 사업의 최종 목표와 방향을 일목요연하게 한 표에 제시할 수 있게 한다. 이를 개발협력 실무자들이 활용하게 됨으로써 논리모형은 널리 알려지게 되었다.

프로젝트 운영 및 관리(PCM, Project Cycle Management) 모형은 1960년대 보다 과학적이고 체계적인 원조계획 수립을 통한 원조의 중립성과 투명성 확보를 위해 미국의 대외원조기관인 USAID에서 고안한 논리적 상관관계(Logical Framework)를 그 원형으로 하고 있다. 1990년 일본의 특수법인인 국제개발고등교육기관(FASID, Foundation for Advanced Studies on International Development)은 논리적 상관관계 및 1983년 독일의 원조기관인 GIZ(German Agency for Technical Cooperation)가 개발한 “목적지향의 프로젝트 입안기법(Ziel Orientierte Project Planning: ZOPP)을 기초로 일본의 현실에 알맞은 “프로젝트 관리기법“으로써 프로젝트 운용 및 관리 모형을 개발했다.

PCM이란 프로젝트 목적을 달성하기 위해 자원을 기획하고, 조직하고 점검하는 것을 의미하며, 프로젝트(Project), 절차(Cycle), 관리(Management)를 각각 살펴보아야 한다. 프로젝트(Project)란, '일정한 기간 안에 한정된 자원을 이용하여 특정한 목적을 달성하는 것'을 의미한다. 이러한 특성 때문에 프로젝트의 내용, 형태, 규모, 방법, 목적 등은 다양할 수 있으나 기간, 자원, 목적의 조건이 갖추어지는 한 모두 프로젝트라 정의할 수 있다. 둘째, 관리란 프로젝트를 수행하는 데 필요한 모든 행동을 일컬으며 크게 기획(Plan), 실행(Do), 평가(See)의 3단계를 의미한다. 셋째, 절차(Cycle)란 이러한 프로젝트 3단계가 서로 환류되고 순환되는 것을 의미하며 현재 진행 중인 프로젝트를 보완하고 앞으로 수행할 프로젝트를 위한 교훈으로 끊임없이 연결되는 것을 의미한다.

2. 프로젝트 설계모형(PDM, Project Design Matrix)

PCM은 개발원조 프로젝트의 계획, 실행 및 평가에 이르는 전 과정을 프로젝트 설계모형(PDM, Project Design Matrix)으로 통칭되는 일람표를 이용해 관리한다. PDM은 개발협력 프로젝트 기획 시, 분석적이고 논리적인 방법을 사용하여 얻게 되는 기획 문서이자 최종 결과물이다. 4×4 매트릭스로 이루어진 한 장의 표이며 논리모형(LFM, Logframe, Logical Framework Matrix)이라고 불리기도 한다. 이러한 방법을 사용하여 프로젝트를 기획하는 것을 논리모형접근법(Logframe Approach)이라고 한다.

<표 7> PDM 논리구조

프로젝트 요약 (Narrative Summary)	객관적 성과지표 (Objectively Verifiable Indicators)	입증수단 (Means of Verification)	가정 (Assumptions)
목표(Goal)			
목적(Purpose)			
산출물(Outputs)			
활동(Activities)	투입(Inputs)		

PDM은 프로젝트의 “목표-목적-산출물-활동-투입”의 결과체인 (Result Chain)을 중요한 요소로 포함하고 있으며, 각 단계별 결과가 나타나기 위한 조건을 제시하고 있고, 각 단계별 결과를 확인하기 위한 지표 및 측정방법을 내용으로 포함하고 있다.

3. 프로젝트 결과체인(Result Chain)

우선 목표(Goal)는 영향력(Impact), 상위목표(Super goal, Overall goal), 중장기개발목표(The Long-term development goal) 등의 용어로 쓰이며 프로젝트가 기여하는 섹터 또는 국가 수준의 장기적 개발목표를 일컫는다. 지칭하는 용어에서 알 수 있듯이, 단일 사업의 프로젝트가 완성된 시점에서 목표의 달성 여부를 파악하기는 어렵다. 보통 사업이 종료된 2-3년 후, 의도한 성과뿐만 아니라 긍정적 효과와 부정적 효과를 바탕으로 개발 프로젝트로 일어난 모든 영향을 포함한다.

목표를 이루기 위한 하부요소로서 목적(Purpose)이 있으며, 성과(Outcome), 중기결과(The Mid-term)라고도 불린다. 즉 하부 산출물

Output들이 모두 달성됨으로써 거둘 수 있는 1차적인 종합 효과를 지칭하며, 목표그룹에 직접적이고 긍정적인 결과물을 의미한다.

목적의 하위는 산출물(Output)들로 구성되어 각각의 프로젝트의 활동들이 달성한 모든 성과물을 지칭한다. 그렇기 때문에 요소별 산출물(Component objectives), 중간 결과(Intermediate results)라고 부르기도 한다. 산출물(Output)은 일반적으로 가시적으로 나타나는 결과물 또는 프로젝트가 전달하고자 하는 서비스 등을 직접적으로 표현한 것을 의미한다. 세부요소별 산출물은 달성시기가 프로젝트 일정과 계획에 따라 순차적 또는 동시다발적으로 나타날 수 있으며 프로젝트 성격에 따라 산출물(Output)과 결과(Results) 또는 목적(Outcome)이 동시에 이루어지기도 한다.

산출물(Output)은 구체적이고 세부적인 활동(Activities) 등을 통해 구현이 되며 이러한 활동을 수행하기 위한 인적, 물적, 자금자원 등의 투입(Input)이 필요하게 된다. 활동은 그 자체의 행위가 목적이 아니며 바로 투입(Input)과 산출물(Output)의 전환과정이라는 것이다. 특히 대규모 인프라 구축 개발프로젝트의 경우 프로젝트 수행 시 건축물 수행을 위한 활동 자체에 집중한 나머지 궁극적으로 그 프로젝트가 이루고자 하는 목표와 결과가 무엇인지를 간과하게 되는 경우가 있다.

제 4 절 선행연구의 검토

ODA 분야에서 개발효과성에 대한 연구는 최근에 다수가 이루어지고 있다. 개발효과성에 대한 개념정의를 시도하고, 이를 기초로 정책현장에서 개발효과를 향상시킬 수 있는 정책대안을 모색한 연

구로는 김은주, 김우림의 연구(2012)가 있다. 동 연구에서는 실제 정책현장에서 개발효과서 제고를 위한 정책제언으로 원조사업의 원칙을 아래와 같이 제시하고 있다.

첫째 수원국의 발전현황에 대한 사전평가로서 국가발전분석(countries studies)을 실시한 뒤 이에 기반하여 국가별 협력전략(CPS, Country Partnership Strategy)을 수립해야 한다. 국가발전분석은 수원국의 국가발전계획에 근거하여 개발에 필수적인 주요 분야를 선정하기 위한 목적으로 수행되어야 한다.

둘째 개발효과성 달성을 위해서는 원조 수행 후 프로그램에 대한 평가 이외에도 분야별 평가(sector evaluation), 주제별평가(thematic evaluation), 국별평가(country evaluation)를 강하하고, 특히 ‘적절성’ 및 ‘주인의식’에 대한 평가를 보완하여 개발효과성 달성여부를 추가로 평가해야 한다.

셋째 원조 프로그램의 효과가 수원국의 개발에 중요한 영향을 끼쳤는지 살펴보기 위해서는 원조사업을 통한 산출물(output)과 성과(outcome)가 국가의 개발에 미친 영향력(intensity of impact)을 함께 고려하여야 한다. 이는 최근 원조사업 평가에서 강조되고 있는 장기적 영향(impact)과는 다른 개념으로, 장기적 영향이 산출결과가 어떤 영향을 가져오는지를 파악한 것임에 반해, 영향력은 도출된 영향이 얼마나 크고 중요한가를 확인하는 것이다. 따라서 이를 확인하기 위해서는 원조가 수원국 국가발전에 있어 충분히 규모가 크며(sizeable), 중요한 분야에 대한 지원인지(salience)를 평가해야 한다. 이를 통해 원조프로그램이 미시적으로 효과적이었지만, 거시적으로 국가발전에 이바지하지 못한다는 원조의 미시-거시 역설을 극복할 수 있을 것이다.

프레이밍 이론에 근거하여 원조효과성의 개념을 개발효과성이 대체하지 못한 원인을 연구한 손혁상(2013)의 연구가 있는데, 동 연구에서는 원조효과성 및 개발효과성 개념의 접근방법을 자세히 다루고 있다.

개발효과성 관점에서 개발협력사업의 평가체계를 분석한 장효진, 김우림, 권혁주의 연구(2015)가 있는데, 동 연구는 개발효과성 관점에서 개발협력사업을 체계적으로 평가하기 위한 평가체계를 아래와 같이 제시하고 있다. 개발효과성 개념은 수원국의 궁극적인 발전에 방점을 두는 개념이기 때문에 이를 반영한 평가체계는 미시적 수준에서의 원조사업이 거시적인 수준에서의 개발로 연결되는지 확인하고 그 영향력을 평가하는 것이어야 한다. 즉 프로젝트 수준에서의 평가는 좁은 의미에서의 원조의 효율성과 효과성만을 확인할 수 있다는 한계가 있기 때문에, 원조기관의 수원국에 대한 개입의 총체적인 효과성을 확인하기 위해서는 적절한 평가프레임을 갖춘 프로그램 혹은 국별 평가를 실시해야 한다. 물론 프로그램, 국별 평가에서 개발효과성을 제대로 측정하기 위해서는 프로젝트 수준의 평가와 유기적으로 연결되어 개발도상국의 전체적인 개발을 포괄하여야 한다.

본 연구는 개발효과성 관점에서 개발협력사업의 효과성을 제고하기 위한 방안을 모색한다는 점에서 기존연구와 유사한 점이 있으나, 실제 추진된 무상원조 사업을 대상으로 사례분석을 실시하고 이를 바탕으로 개발효과성 관점의 접근이 실제로 어떻게 실행되고, 향후 어떤 식으로 발전해야 하는지를 분석한다는 점에서 차별성이 있다.

ODA 사업을 대상으로 정책집행이론을 적용한 연구로는, ODA 정책으로서 새마을운동의 집행과정을 집행환경, 집행내용, 집행조직을 기준으로 분석한 연구(강지운, 2013)가 있다. 본 연구에서는 국가가 가진 환경적 차원의 요건이 기타 정치적·사회적 요건 보다 더 크게

좌우하는 것으로 보았다. 한편 KOICA의 기술협력 프로젝트를 정책으로 보고 정책의 형성, 설계, 집행, 종결 및 평가의 정책집행 모형의 틀로 분석한 연구(이영미, 2005)가 있다. 한편 ODA 분야 외의 정책 분야에서 정책집행이론을 적용한 연구로는 입학사정관제의 성공적 집행요인 분석에 대한 장승호(2013)의 연구가 있고, 지역경제 프로그램의 집행과정을 일선경찰관 업무행태를 중심으로 연구한 김시영(2005)의 연구, 방사성폐기물 처분장 건설사업 정책의 실패요인을 분석한 이지한(2005)의 연구 등 다수의 연구사례가 있다.

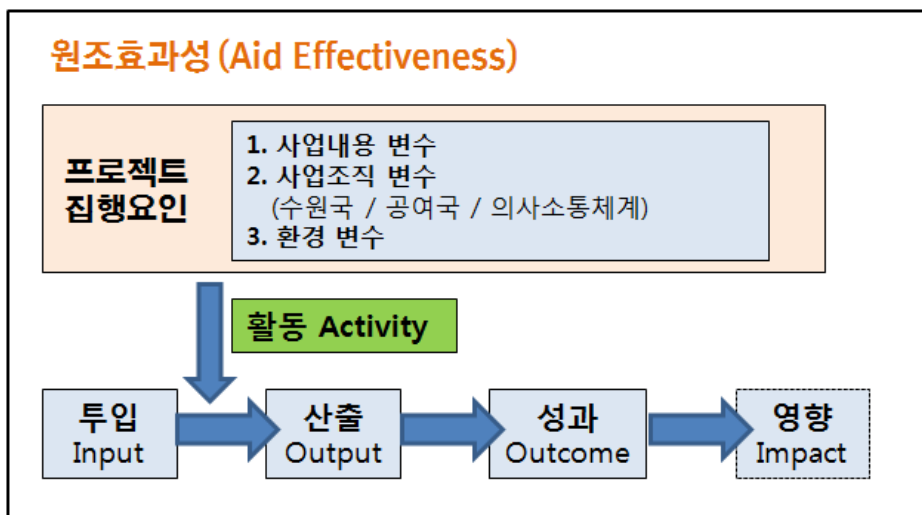
제 5 절 연구의 분석틀

본 연구는 우리 정부가 개발도상국에 지원하는 개발협력 사업이 궁극적으로 수원국의 포괄적인 개발을 지원해야 한다는 개발효과성 개념에 기초한다. 본 연구는 개발효과성 관점에서 우리 개발협력사업의 효과성 제고를 위한 규범적 차원의 틀을 제시하고, 실제 사례의 평가를 통해 우리 정부가 추진한 무상원조 사업이 본 연구에서 제시한 규범적 방식에 따라 추진되었는지, 그에 따른 효과성은 어떠하였는지를 분석한다. 아울러 분석결과를 바탕으로 정책적 제언을 제시하고자 한다.

우선 본 연구에서는 개발효과성을 김은주, 김우림(2012)의 정의에 따라 “개발도상국의 정책적 주도성이 보장된 가운데 원조정책을 통해 개발도상국이 추구하는 경제적·사회적 측면에서 포괄적 발전을 이룩하는 것”으로 본다. 상기 정의에 따르면 개발효과성은 원조효과성을 포함하는 개념이며, 개발효과성 달성을 위해서는 프로젝트 수준에서 원조효과성 달성이 우선되어야 한다.

프로젝트 수준에서 효과성을 달성하기 위해서는 우선 프로젝트 사업이 계획대로 집행되어 투입(input)을 산출(output)으로 전환하는 활동(activity)이 원활이 일어나야 한다. 이러한 활동(activity)이 원활히 일어나기 위해서는 프로젝트 집행요인 상의 각 요인이 충족되어야 한다. 아울러 산출(output)이 프로젝트 성과(outcome) 및 영향(impact)로 연결되기 위해서는 프로젝트 기획단계에서 “산출-성과-영향” 간의 논리적 연결고리가 효과적으로 설계되어야 하며, 이는 결과체인에 기반한 성과논리모형(또는 사업설계모형)에 포함되어야 한다.

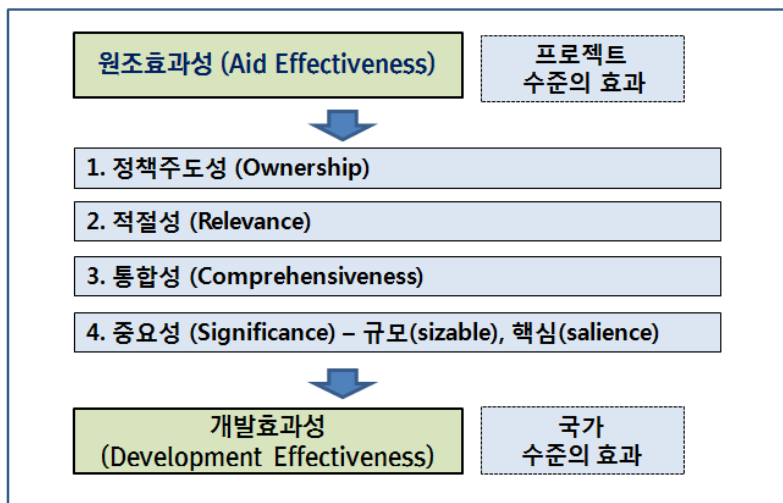
<그림 2> 연구의 분석틀 : 원조효과성 달성 체계



둘째로 원조효과성이 개발효과성으로 연결되기 위한 조건으로 본 연구에서는 1)해당 사업 발굴의 근거가 되는 원조계획(또는 국가협력전략)이 수원국의 정책주도(ownership)하에 작성되었는지, 2)해당 사업이 수원국의 개발계획 추진체계에 적절성(relevance)을 갖는지, 3)해당 사업이 원조계획(국가협력전략) 중점 지원분야 프로그램의 구성요소로 통합적(comprehensive)으로 계획 및 추진되었는지¹⁵⁾, 4)

해당 사업이 수원국의 개발효과성에 중요(significance)한 기여를 할 수 있는 핵심적(salient)이고, 상당한 규모(sizable)¹⁶⁾의 사업인지가 중요하다. 물론 네 가지 조건이 모두 충족되었다고 해서 프로젝트 수준의 성과가 수원국의 국가차원의 성과로 직접 연결되는 것은 아니다. 위의 네 가지 조건은 원조효과성이 개발효과성으로 이어지기 위한 필요조건일 뿐이며, 실제 원조효과성이 개발효과성으로 연결되기 위해서는 수원국의 다양한 사회·경제적 요인이 충족되어야 한다. 본 연구에서는 우리 정부가 실제 개발협력사업을 기획하고 집행함에 있어서 개발효과성을 달성하기 위한 필요요건을 충족하였는지의 관점에서의 분석에 초점을 두었고, 수원국의 사회·경제적 요인에 의한 영향을 분석에서 제외하였다.

<그림 3> 연구의 분석틀 : 원조효과성-개발효과성간 연계점



15) 김은주, 김우림(2012) 연구에서 제시한 모형에 저자가 "통합성(comprehensiveness)" 요소를 추가함.

16) “상당한 규모(sizable)” 조건은 적정 규모나 비율 등을 객관적으로 판단하기가 어렵고, 한국의 원조규모가 선진공여국에 비해 작다는 점을 고려할시 충족하기가 어려운 조건이므로, 사업의 핵심성(salience)을 중심으로 중요성(significance) 기준을 살펴볼 것이다.

이어서 위에서 제시한 규범적 틀에 따라, KOICA가 베트남에서 실시한 두 개의 직업훈련 분야 사업을 평가한다. 첫 번째로 원조효과성 측면에서 프로젝트 사업의 집행요인들이 얼마나 충족되었는지, 그리고 그 결과 투입을 산출로 전환하는 활동이 계획대로 추진되었는지, 투입이 산출 및 성과¹⁷⁾로 결과체인에 따라 전환되어 사업차원의 효과성을 달성하였는지를 평가한다.

두 번째로 프로젝트 수준의 효과성이 국가 차원의 효과성으로 연결되도록 사업이 추진되었는가를 평가한다. 이를 위해 본 연구는 연구분석틀에서 제시한 네 가지 필요조건을 두 개의 대상사업 추진과정에서 충족하였는지 여부를 중심으로 분석한다¹⁸⁾.

마지막으로 본 연구의 두 개의 사업 사례 간 분석결과를 비교함으로써 두 사례 간의 차이점을 확인한다. 두 사업은 모두 베트남 직업훈련 분야 지원사업이지만, 각각 “직업훈련교육이라는 공적 서비스를 제공하기 위한 인프라 구축지원”과 “직업훈련분야 기술자격 검정제도 구축지원”이라는 상이한 차원의 목적과 사업내용을 가진다. 이러한 차이에 따라 원조효과성 및 개발효과성 분석결과가 어떻게 차이가 나는지, 차이점이 발생하는 원인은 무엇인지, 각 사업 유형에 따라 향후 개발효과성 제고를 위한 방안을 무엇인지를 분석한다.

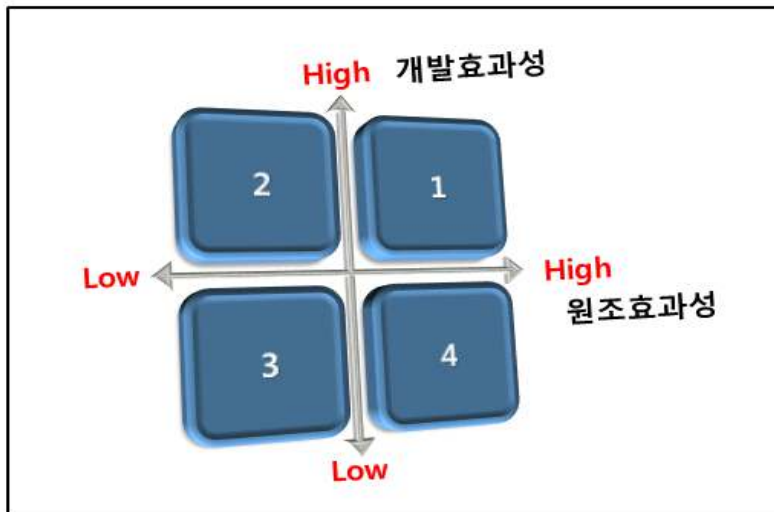
한편 두 사례 간 비교 분석 결과에 따라, 각 사업을 아래 그래프의 사사분면 상에 위치시킬 수 있을 것이다. 원조효과성 및 개발효과성 달성을 위한 필요조건들을 모두 충족한 사업들은 아래의 1번 영역에 위치하게 된다. 프로젝트 수준에서 원조효과성을 달성하였지

17) 효율성(투입 대비 산출) 및 효과성(투입 대비 성과) 수준의 분석으로 개발효과성 차원에서 국가차원의 영향을 평가하는 것과 구별된다

18) 대상사업의 개발효과성을 직접 평가하기 위해서는 해당 프로젝트가 포함된 프로그램(분야별, 주제별) 혹은 국가 수준의 평가를 실시하여야 하나, 본 연구의 목적이나 범위를 넘어서는 것으로 본 연구에는 포함하지 않는다.

만, 그 효과가 분야 또는 국가 차원으로 확대되지 못해 개발효과성을 달성하지 못하는 경우는 4번 영역에 위치하게 된다. 2번 영역은 원조효과성은 높으나 개발효과성은 낮은 경우인데, 개발효과성은 원조효과성 달성을 전제로 하므로 이러한 경우는 실제로 발생할 가능성이 낮다. 한편 원조효과성도 낮고, 개발효과성도 낮은 사업의 경우 3번 영역에 위치하게 된다.

<그림 4> 연구의 분석틀 : 원조효과성-개발효과성 달성도 분석



제 3 장 연구 결과

제 1 절 사례분석 대상사업 개관

1. 베트남 박장성 산업기술대학 설립사업

베트남 수도 하노이 인근 지역인 박장성(Bac Giang Province) 및 인근 지역에 여러 개의 산업단지가 조성됨에 따라 산업단지에서 필요로 하는 기술인력의 양성이 시급한 과제로 인식 되었으며, 이에 따라 기술인력 양성을 위한 기술대학의 설립의 필요성이 대두되었다. 베트남 정부는 박장성 지역에 2-3년제 산업기술대학을 설립을 요청하였고, 우리 정부는 KOICA 사업으로 총 1,000만불을 투입하여 2011년부터 2014년까지 사업추진을 계획하였다.

한국 측은 총 1,000만불을 투입하여 건축(본관동, 강당, 식당, 실습동 구축), 기자재 지원(5개 직종 직업교육훈련 교육기자재 및 시설설비), 전문가파견(컨설팅), 연수생초청(대학 관리자급 및 교사 대상) 프로그램을 지원한다. 수원국 측은 200만불을 자체 투입하여 기숙사 및 주차장을 건축하고, 부지 제공 및 정비, 기자재 통관, 면세 및 국내 운송, 각종 행정편의를 지원한다.

수원기관은 베트남 박장성 인민위원회(People's Committee of Bac Giang Province¹⁹⁾) 및 베트남 노동보훈사회부((Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs)이다. KOICA는 PMC로 한국기술교육대학교를 선정하였고, 분야별 사업수행기관으로 신화엔지니어링(건설관리), 신동아건설(시공), 동원시스템즈(기자재) 등을 선정하여 사업을 시행하였다.

19) 인민위원회는 각 지방의 행정기능을 담당하는 정부기관이다.

2009년 수원국의 공식 사업요청서가 접수된 이후, 두 차례의 사전 타당성조사²⁰⁾를 실시하고, 2010년 수원국과 협의의사록(RD, Record of Discussion)²¹⁾을 체결하였다. 2011년 7월에 사업자를 선정하여 사업에 본격 착수하였다. 학교운영에 대한 컨설팅 및 역량강화 프로그램 추진을 실시하는 한편, 건축공사 및 기자재 지원을 실시하여 2013년 11월에 완료하였다. 2014년 8월에 학생을 최초로 선발하고, 그해 9월에 개교하였다. 전체 사업 추진 경과는 아래와 같다.

<표 8> 사업 추진 경과

- 2009. 3월 : 공식사업요청서 접수
- 2009.12월 : 사전타당성조사 실시(12.06-12.12)
- 2010.11월 : 추가 사전타당성조사 실시(11.08-11.10)
- 2010.12월 : 실시협의 실시(12.19-12.25, R/D 서명 12.21)
- 2011. 7월 : 사업 착수
- 2011. 7월 : 사업관리자(PM) 1차 현지 파견
- 2011. 8월 : 사업관리자(PM) 2차 현지 파견
- 2011. 9월 : 전문가(대학 운영) 현지 파견
- 2012. 6월 : 사업관리자(PM) 3차 현지 파견
- 2012. 9월 : 관리자 역량강화 초청연수
- 2013. 1월 : 책임전문가 및 공과전문가 1차 현지 파견
- 2013. 3월 : 훈련교사 역량강화 초청연수
- 2013. 6월 : 교재개발 및 출판(4과목)
- 2013. 7월 : 책임전문가 2차 현지 파견(11개월) / 대학설립 및 운영 자문
- 2013. 8월 : 공과별 전문가(5명) 2차 현지파견(5개월) / 대학운영 및 공과운영 자문
- 2013.11월 : 기자재 설치 및 운용교육 완료

20) 사전타당성 조사(pre-feasibility Survey)는 수원국의 사업 공식요청 이후, 사업의 타당성을 확인하고, 사업의 기본계획을 수립하는 것을 목적으로 시행한다.

21) 우리 정부(외교부, 기재부) 및 국회에 의해 사업추진이 확정되면, KOICA는 사업의 구체 계획을 수립하고, 사업추진시 양국의 분담사항을 확정하기 위해 수원국과 협의를 실시하고, 그 협의결과에 따라 협의의사록(RD)을 체결한다.

- 2014. 7월 : 교사 공채(16명)
- 2014. 3월 : 대학 운영을 위한 각종 규칙 제정 작업 진행
- 2014. 4월 : 학생 기숙사(400명 수용) 착공, 10월 완공
- 2014. 5월 : 대학 캠퍼스 정비작업(도로, 잔디밭, 오토바이 정차장, 표석 제작 등)
- 2014. 8월 : 학생 모집 (계획 300명, 실제 400명 모집)
- 2014. 9월 : 개교

2. 베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업

베트남 정부는 점차 고도화되는 산업수요에 부합하기 위해 단순 기능인력(3개월 이하) 양성보다 학위과정 및 중급수준의 인력 양성에 중점을 두는 방식으로 전환하였다. 이러한 맥락에서 베트남 정부는 효과적으로 직업훈련의 질을 관리하고 객관적으로 직업훈련 졸업생 및 기존의 재직자들의 기능능력을 검증하기 위해 우리 방식의 중앙 검정방식의 자격검정제도 도입을 고려하고 우리나라에 지원을 요청하였다. 이에 우리 정부는 KOICA 사업으로 총 150만불을 투입하여 2011년부터 2013년까지 사업추진을 계획하였다.

한국 측은 관련 전문가 투입을 통해 국가자격검정제도 시행에 필요한 자격체계 및 법제도 정비 방안, 검정 관리기관 설립·운영 방안 마련, 3개 직종에 대해 모의 검정 실시, 역량강화(초청연수) 프로그램을 지원하였다. 수원국 측은 사업의 시행을 위해 관련 자료 제공, 담당 인력 및 현지 컨설턴트 배치, 검정 시설 및 장비 마련을 지원하였다.

수원기관은 베트남 노동보훈사회부(Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs) 산하의 직업훈련총국(GDVT: General

Department of Vocational Training)이다. KOICA는 PMC로 한국산업인력공단 및 직업능력개발원을 선정하여 사업을 시행하였다.

2009년 3월 수원국의 공식 사업요청서가 접수된 이후, 2009년 12월 사전타당성조사를 실시하고, 2011년 6월에 수원국과 협의의사록(RD, Record of Discussion)을 체결하였다. 2011년 11월에 사업자를 선정하여 사업에 본격 착수하였다. 법제도 구축에 대한 컨설팅, 역량강화, 모의검정 실시 등 사업을 추진하였으며, 2013년 7월 사업을 완료하였다. 전체 사업 추진 경과는 아래와 같다.

<표 9> 사업 추진 경과

- 2009. 3월 : 공식사업요청서 접수
- 2009.12월 : 사전타당성조사 실시(12.6-12.12)
- 2010. 1월 : 사업 승인(외교부)
- 2010.11월 : 추가조사 실시(11.8-11.10)
- 2011. 6월 : 실시협의 실시(6.12-18) 및 협의의사록 체결(6.17)
- 2011.11월 : PMC 선정
- 2011.12월 : 사업계획 수립
- 2012. 1월 : 사업참여자 워크숍
- 2012. 2월 : 현지 의견 조사 출장
- 2012. 4월 : 착수워크숍 실시(한국전문가 1차 파견)
- 2012. 5월 : 베트남 국가기술자격제도 관리자 과정 초청 연수
- 2012. 7월 : 전문가 현지 2차 파견(자격체제 설계)
- 2012. 7월 : 실무자(GDVT) 과정 초청 연수
- 2012. 8월 : 모의검정 실무자 과정 초청 연수
- 2012. 9월 : 전문가 현지 3차 파견(출제기준 · 검정 매뉴얼 개발)
- 2012.12월 : 전문가 현지 4차 파견(3종목 문제 출제)
- 2012.12월 : 중간워크숍 실시
- 2013. 3월 : 전문가 현지 5차 파견(3종목 자격 검정)

- 2013. 7월 : 전문가 현지 6차 파견
- 2013. 7월 : 최종워크샵 실시

제 2 절 원조효과성 측면의 평가

1. 베트남 박장성 산업기술대학 설립사업 사례분석

1) 집행요인 분석

가. 사업내용 변수

목표의 명확성 면에서, 동 사업의 장기 목표는 베트남 박장성(Bac Giang Province)에 전문대학 수준의 기술대학을 건립함으로써 베트남 산업현장에서 요구하는 경쟁력 있는 기술인력을 공급하고, 이를 통해 박장성 및 주변지역 경제사회 발전에 기여하는 것이다. 프로젝트 종료시점 기준의 단기목표라 할 수 있는 산출물은 학교시설 건축, 지원된 기자재, 컨설팅 결과물인 대학운영계획, 역량강화 프로그램 참여자 수이다. 단기적으로 학교시설 및 기자재를 포함한 하드웨어 구축과 학교운영을 위한 인력 및 운영계획 등을 구축하는 것이 사업의 목표로, 집행측면에서 사업목표는 명확하다.

정책일관성 측면에서 살펴보면, 직업교육훈련은 점차 농업 중심에서 제조업 중심의 산업화가 진행되고 있는 베트남 발전에 핵심적인 정책 분야 중의 하나로, 베트남 정부는 2011년 1월 제11차 전당대회에서 결정된 “사회주의 시장경제로 이행을 위한 산업국 도약”을 전제로 한 ‘사회경제개발전략 2011-2020’에 의한 직업교육의 활성화

계획을 발표한바 있다. 2006년에는 직업훈련법(Law on Vocational Training)이 제정되었으며, 노동보훈사회부(MOLISA)는 직업훈련 발전 전략(Vocational Training Development Strategy 2011-2020)을 수립하였다. 동 전략은 세부목표로 “직업훈련 기관의 양적확대”를 포함하고 있어, 동 사업은 베트남 정부의 정책과 일관성을 가진다고 할 수 있다.

<표 10> 베트남 직업훈련 발전전략 2011-2020, 세부목표 및 내용

구분	내용
훈련인원 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌근로자 1천만명 포함 27.5백만명 직업훈련 실시 ○ 직업훈련인구 55% 증가 <ul style="list-style-type: none"> - 중급이상 고급 수준 28-30% - 직업훈련 졸업자 약 90% 취업 - 직업훈련 졸업자 약 70% 훈련과 관련된 직종에 취업
직업훈련 기관 양적 확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업대학 138개 증가 ○ 직업고등학교 96개 증가 ○ 직업훈련센터 36개 증가
훈련의 질적 향상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세계적 수준의 커리큘럼 개발 및 적용(지역 수준의 39개 직종 및 세계적 수준의 20개 직종) ○ 국가기능검정제도 실시 ○ 취약 및 특수계층 재정지원

정책의 실현가능성 측면에서 살펴보면, 학교시설 및 기자재 등 하드웨어 구축, 학교운영계획 수립을 위한 컨설팅, 역량강화 프로그램 추진은 공여국의 ODA 예산활용을 통해 추진이 가능하다. 공여국인 한국은 직업훈련대학 설립 및 운영에 대한 지식 및 기술을 가지고 있어 사업의 추진에 문제가 없다. 한편 학교설립을 위한 법적, 행정적 지원에 대한 권한을 수원기관인 박장성 인민위원회(행정조직)가 보유하고 있는 등, 목표달성을 위한 수단은 확보가 된 것으로 판단된다.

나. 사업조직 변수(1) : 수원국 측면

동 사업의 수원기관은 베트남 노동보훈사회부 및 박장성 인민위원회로, 노동보훈사회부는 직업훈련대학에 대한 승인권한을 보유하고 있고, 박장성 인민위원회는 학교설립에 대한 부지제공 등은 물론, 향후 학교운영에 필요한 예산지원 등을 담당하고 있다. 특히 사업의 집행과 직접적 연관성이 있는 박장성 인민위원회는 국제협력국 및 노동보훈사회국을 통해 사업에 대한 행정적 지원을 하였고, 부지제공 및 행정지원을 위한 예산, 시설, 권한, 정보도 모두 보유하여 사업수행이 큰 차질없이 진행되었다. 다만 기가재 통관시 일정이 일부 지연되는 등 수원국 조직의 업무미숙으로 사업이 일부 지연되기도 하였다.

다. 사업조직 변수(2) : 공여국 측면

동 사업의 한국측 집행기관인 KOICA는 한국정부의 무상원조 전담집행기관으로 사업집행을 위한 법적권한을 보유한 적합한 기관이다. KOICA는 실제 사업추진을 위해, 사업을 총괄관리하고, 컨설팅 및 역량강화 프로그램을 실행하는 PMC(한국기술교육대학교)를 선정하였고, 건축을 위한 시공사(신동아건설), 기자재공급업체(동원시스템즈)를 공개경쟁입찰을 거쳐 선정하였으며, 이들 시행기관들은 KOICA가 지정한 일정 자격요건 및 전문성을 갖춘 조직들로 기술평가 및 자격검토를 통과하여 선정되었으므로 적합한 사업수행기관으로 판단된다. 아울러 KOICA는 이들에게 사업수행에 대한 권한과 책임을 부여하여 사업을 수행하게 하였다.

KOICA는 베트남 내에서 무상원조 사업 추진을 위한 전문인력을 보유하고 있으며, 사업추진에 필요한 예산도 한국내 법적 절차에 따라 확보하였다. 아울러 베트남에서 20여년 동안 사업을 추진한 경험

및 노하우를 보유한 것으로 판단된다. 각 시행기관 역시 KOICA의 입찰과정을 통해 해당 미션을 수행할 수 있는 자격과 전문성, 전문인력을 갖춘 것으로 확인되었으며, KOICA와의 계약에 따라 사업수행에 필요한 예산을 지원받았으며, 전문인력 및 자원을 확보하였다.

라. 사업조직 변수(3) : 수행체계

양국의 무상원조사업 추진 법령에 따라 정형화된 사업추진 절차가 있고, 양국은 동 추진절차에 따라 사업을 추진하였다. 특히 사업추진시 수원국 분담사항인 건축 관련 인허가, 기자재 무관세 통관 등의 절차가 수원국 법령에 따라 구축되어 있고, 수원기관 역시 이를 명확히 인지하고 지연없이 적절한 시기에 관련 절차를 진행하였다.

동 사업은 한국측에서는 외교부(주베트남 대사관), KOICA(본부, 사무소), 사업수행기관(PMC, CM, 시공사, 기자재업체)이 참여하고, 베트남 측에서는 노동보훈사회부, 박장성 인민위원회(국제협력국, 기획투자국, 노동보훈사회국 등)가 주요 행위자로 참여하였다. 전반적으로 이들간 의사소통 체계가 갖추어져 있어 원활한 의사소통이 이루어졌으나, 우리 측 사업수행 기관간 사업수행 과정에서 업무협약이 원활하지 않아, 건축 및 기자재 설치 과정에서 일부 지연요소가 있었던 것으로 파악되었다.

마. 환경 변수

베트남 박장성과 박장성 인근에 여러 개의 산업단지가 조성됨에 따라 산업단지에서 필요로 하는 기술 인력의 양성이 시급한 과제로 인식되고 있으며, 이에 따른 제조업 및 서비스 산업의 경쟁력 강화를 위해 고급 기술인력 양성을 위한 기술대학의 설립의 필요성이 대두되어 사업추진을 위한 사회경제적 배경이 충족된 것으로 볼 수

있다.

박장성 인민위원회 및 노동보훈사회부는 ODA 재원을 활용하여 지역에 전문대학을 설립하게 되는 입장으로 사업에 대해 적극 협조하고 있으며, 사업의 수혜자인 지역주민은 사업에 대한 특별한 선호를 표출하지 않았으나, 교육서비스 제공시설이 확대된 것이므로 긍정적 입장을 가지고 있는 것으로 보인다.

대중매체는 동 사업의 추진 전반에 대해 호의적이었으며, 중요 계기에 사업의 추진경과 및 성과를 보도하였다. 사회주의 특성상 언론이 국가에 의해 통제되고 있고, 정부의 정책결정 및 추진상황에 대해 비판적이지 않으며, 특히 동 사업은 양질의 교육기회를 지역주민에게 제공하는 사업으로 대중매체는 동 사업에 호의적인 입장이었다.

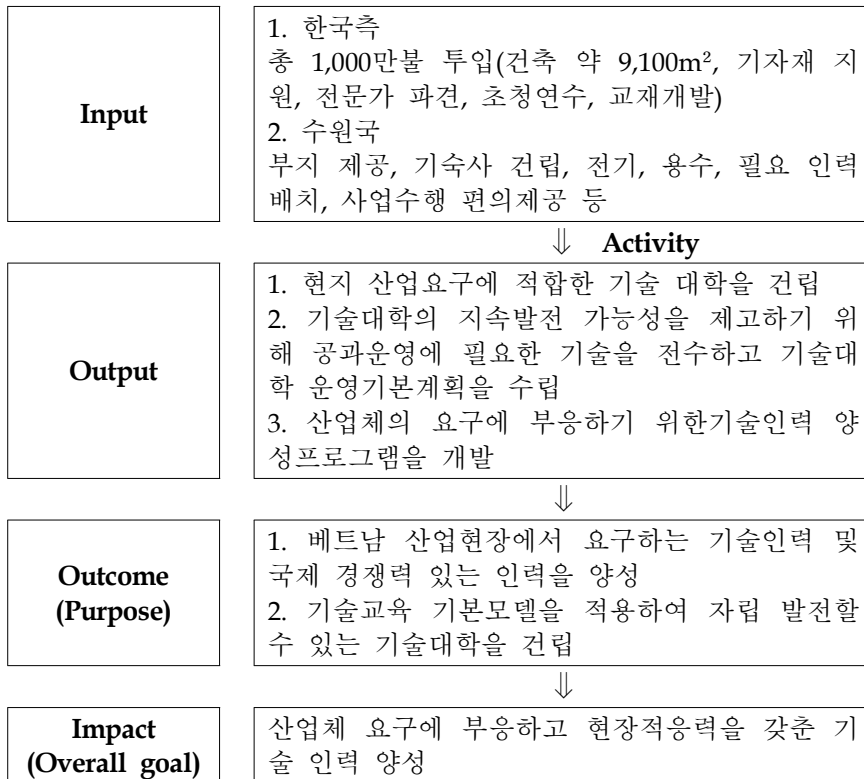
<표 11> 집행영향 요인 분석결과 요약

사업집행 영향요인	항목	평가결과
사업 내용	목표의 명확성	○ (목표 명확)
	정책 일관성	○ (수원국 정책과 일치)
	실행가능성	○ (사업추진 수단 확보)
사업 조직 : 수원국	수원기관 성격	○ (적합한 기관 선정)
	수원기관 자원	△ (자원보유, 일부요소 지연)
사업 조직 : 공여국	공여기관 성격	○ (적합한 기관 선정)
	공여기관 자원	○ (자원 보유)
사업 조직 : 수행체계	표준 사업수행 체계	○ (원조 관련 행정절차 구비)
	의사소통 체계	△ (사업수행기관간 의사소통 미흡)
환경 변수	사업추진 배경	○ (사업필요성 충분)
	이해관계자	○ (사업추진에 호의적)
	대중매체	○ (사업추진에 호의적)

2) 사업 성과관리 모형(결과체인)에 따른 사업결과 분석

동 사업은 사업기획 단계에서 PDM(사업설계모형, Project Design Matrix)을 수립하는 한편, PDM상 “투입-산출-효과-영향” 아래와 같이 정리하고 있다.

<표 12> 사업 PDM상 결과체인(Result Chain) 논리체계



동 프로젝트는 성과관리 모형을 수립함으로써, 사업이 원활이 추진될 시에 투입이 산출물, 성과물, 영향으로 연결될 연계고리를 설정하고 있다. 다만, PDM상 산출물에서 영향으로의 연결고리는 비교적 느슨하게 되어있고, 시간적으로 장기간의 시간이 소요되어 평가가 어렵다.

동 프로젝트 사업의 종료평가결과에 따르면, 당초 사업계획 및 PDM상 계획했던 산출물은 아래와 같이 건물(신축), 기자재, 전문가

파견 및 학교운영계획, 연수수료생으로 요약될 수 있는데, 당초 계획을 모두 달성한 것으로 평가된다.

<표 13> 사업결과 산출물

구분	사업결과 산출물	수행결과
건축	<ul style="list-style-type: none"> - 약 9,190㎡ 면적 건물 신축 (설계) : 본관동, 강당, 식당, 전기전자IT실습동, 기계자동차 실습동, 변전실, 경비실로 구성 - 설계지침 제공 및 시공감리 지원 	완료
기자재 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 5개 직종 직업교육훈련 기자재 및 설비 지원 - 기자재 포장, 운송 및 설치 	완료
전문가 파견	<ul style="list-style-type: none"> - 운영 전문가 : 1명 3개월 - 책임 전문가 : 1명 12개월 - 공과 전문가 : 5명 각 6개월 - 사업관리를 위한 PM 파견 (35M/D) 및 교재개발 	완료
초청연수	<ul style="list-style-type: none"> - 관리자 초청연수 : 7명 2주 - 교사 초청연수 : 20명(5개 공과별 4명)x3개월 	완료

그러나 산출이 달성되었다고 해서, 사업의 성과(outcome)가 달성되었다고는 볼 수 없다. 사업의 성과는 산출물을 활용하여 수원기관이 추가적인 활동을 지속적으로 실시해야 달성가능하기 때문이다. 동 사업의 경우 PDM 상의 성과(outcome 또는 purpose)는 1)베트남 산업현장에서 요구하는 기술인력 및 국제 경쟁력 있는 인력을 양성, 2)기술교육 기본모델을 적용하여 자립 발전할 수 있는 기술대학을 건립하는 것으로 되어있고, 이를 입증할 지표로는 1)정규과정 연간 270명 이상 학생 등록, 연간 졸업생 정원의 90% 이상 배출, 2)정부의 기술대학 운영예산 지원을 프로젝트 수립 시점부터 향후 5년간 유지, 5% 이상의 장비유지보수 및 운영예산 반영, 3)교육교재(교안 포함) 발간 공과당 3건 이상, 4)자립발전을 위한 수익모델 개발을 제시하고 있다.

동 지표들은 사업이 종료된 2014년 9월 이후 최소 1-2년이 경과한 후에야 입증이 가능한 지표들이어서, 현 시점에서 부분적으로만 확인이 가능하다. 종료평가 당시 확인가능한 수준에서 확인한 결과는 아래와 같으며, 당초 계획했던 성과수준의 목표를 일부 달성한 것으로 평가된다.

<표 14> 성과(Outcome) 수준의 달성결과

구분	목표	결과
학생 모집	- 5개 공과 자동차, 기계, 전기, 전자 등 60명씩 5개 공과, 300명 모집 계획	- 2,000명 지원하여, 400명 선발(5:1)
운영비 확보	- 운영비 추가 확보 필요 - 학생 1인당 연 340만동(170\$) 등록금 받고 있음. 정부보조비 1인당 680만동(340만불)으로 운영, 학생들 중 20%는 등록금을 받지 못하고 있음	- 베트남 정부(GDVT)의 추가 지원 연간 500,000USD 계획
사업 성과	- 최신 설비, 기자재 확보 및 학생 모집률 우수 직업 대학	- CENTER of EXCELLENCE 45개 학교 중 하나로 선정

프로젝트 수준에서 영향(impact)은 장기적 관점(5년 이상)에서 기대가능한 사업의 성과를 말하며, 동 사업에서도 “산업체 요구에 부응하고 현장적응력을 갖춘 기술 인력 양성”으로 정의하고 있다. 2014년 9월 학교개교 이후 아직까지 졸업생 배출이 되지 않은 상황에서 졸업생들이 산업체의 요구에 부응하는 기술인력으로서 역할을 하고 있는지는 현재까지 확인이 불가능하므로, 지속적인 모니터링이 필요할 것으로 보인다.²²⁾

22) 현재 KOICA 프로젝트 종료 이후, 성과(outcome)나 영향(outcome) 측정을 위한 정기

3) 소결 : 원조효과성 달성 측면

프로젝트 수준의 원조효과성 달성 여부를 평가하기 위해, 우선 프로젝트의 추진을 위한 필요조건의 달성여부를 검토하였다. 검토 결과 수원기관의 행정처리가 일부 지연되거나, 사업수행기관간 의사소통에 일부 문제가 있었던 점을 제외하고는 대부분의 요건을 충족한 것으로 확인되었다. 이에 따라 투입을 산출물로 전환하는 활동(activity)이 원활히 이루어졌다.

성과관리모형상 결과체인(result-chain)에 따른 검토 결과, 산출물(output)은 모두 달성된 것으로 파악되었다. 성과(outcome) 수준에서도 모든 측면을 평가할 수 없지만, 현 시점에서 파악가능한 일부 성과가 있었다. 장기적 관점에서 영향(impact) 측면은 파악하기가 아직 파악이 불가하였다.

실제 사업의 종료평가 결과에 따르면, 사업이 계획대로 추진되어, 사업의 투입물이 적절한 산출물로 나타나고, 일부 성과를 낸 것으로 확인되었으며, 결론적으로 동 사업은 원조효과성 측면에서 효과성이 있는 것으로 판단할 수 있다.

다만, 동 사업의 경우 PDM 상의 산출물-성과-영향 간의 논리체계가 엄밀하지 않은 것으로 판단되어, 사업의 계획단계에서 결과체인상의 엄밀한 계획수립이 되지 않고, 산출물 수준까지를 사업의 중요 요소로 판단한 것으로 생각된다.

2. 베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업

적 모니터링 체계는 구축되어 있지 않고, 일부 사업에 대해서는 사업종료후 2년후에 평가사정(evaluation assessment)을 거쳐 평가성이 있는 일부 사업에 대해 사후평가를 실시하고 있어서 중장기적 시점에서 성과 혹은 영향을 확인할 수 있다.

1) 집행요인 분석

가. 사업내용 변수

동 사업은 베트남 정부의 국가기술자격검정제도 구축 및 시행을 목표로 하고 있어 사업의 목표는 명확한 편이다. 사업 목표 달성을 위해 자격체계구축 방안, 자격법 및 규정수립 방안, 검정관리기관 설립·운영방안을 제시하고, 자격검정제도를 시범적으로 실시한다.

정책일관성 측면에서 살펴보면, 베트남 정부는 직업훈련교육의 중요성이 커짐에 따라, 2011년 1월 제11차 전당대회에서 “사회주의 시장경제로 이행을 위한 산업국 도약”을 전제로 ‘사회경제개발전략 2011-2020’에 의한 직업교육의 활성화 계획을 발표한바 있다. 2006년에는 직업훈련법(Law on Vocational Training)이 제정되었으며, 노동보훈사회부(MOLISA)는 직업훈련 발전 전략(Vocational Training Development Strategy 2011-2020)을 수립하였다. 동 전략은 세부목표로 “훈련의 질적향상”-“국가기능검정제도 실시”를 규정하고 있어, 동 사업은 베트남 전략 및 정책과 일관성있 내에서 제시하고 있는 국가기술자격검정제는 사업으로 평가된다.

사업의 실현가능성 측면에서 살펴보면, 동 사업은 정책컨설팅(전문가파견), 초청연수, 모의검정을 주요내용으로 하며, 이는 공여국의 ODA 예산활용을 통해 추진이 가능하다. 아울러 공여국인 한국은 국가적 차원의 기술자격 검정제도를 이미 구축하여 성공적으로 운영하고 있어, 사업의 추진을 위한 전문성을 가지고 있어 기술적 측면에서 사업의 추진에 문제가 없다. 아울러 수원국은 국가차원의 기술자격 검정제도 구축을 위한 제도적 기반을 이미 일부 마련하고 있었으나 관련 지식 및 경험 부족으로 본격적인 제도구축 및 운영

이 지연되고 있는 상황이었다. 이에 따라 공여국이 관련 기술지원을 지원할 경우, 사업의 시행 및 그 결과로 제도의 구축·확산 가능성은 높았다고 볼 수 있다. 다만 장기적으로 제도를 도입하고 운영하는 것은 수원국의 권한과 책임이므로 공여국은 기술지원은 할 수 있으나, 실제 제도의 추진에는 관여할 수 없는 한계가 있었다.

나. 사업조직 변수(1) : 수원국 측면

동 사업의 수원기관은 베트남 노동보훈사회부(MOLISA: Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs)의 직업훈련총국(GDVT: General Department of Vocational Training) 산하 직업기술자격국(OSD: Occupational Skills Department)이다. 직업훈련총국은 직업훈련과 관련된 국가적 차원의 정책개발, 행정지원서비스, 관리 및 집행기능을 수행하는 독립·전담부서이고, 직업기술자격국은 국가직 무능력표준 관리와 자격검정을 전담²³⁾하는 부서이다. 동 사업의 목표인 국가차원의 기술자격검정제도 구축을 담당하는 부서이자, 향후 동 제도 운영시 이를 실행하는 역할도 담당하는 부서로 적절한 수원기관이 선정된 것으로 평가된다.

직업훈련총국내 직업기술자격국은 국가기술검정자격제도 도입을 위하여 법령을 정비하고 조직을 강화하는 등 준비를 해오고 있었다. 다만, 소속인력이 기술검정에 대한 전문성과 경험이 부족한 점은 사업의 원활한 추진에 부정적 영향을 주었다. 이러한 수원기관 소속인력의 지식·경험 부족으로 인해, 사업초기 사업추진에 필요한 정보를 수원국이 적기에 제공하지 못하거나, 사업추진 단계에서 수원기관이 작성하도록 되어있던 “자격제도 및 검정 운영방안”을 적기에 작성하

23) 자격과 기술기능 업무에 관련된 정책개발, 법률개발, 업무안내, 모니터링, 계획수립 등과 같은 정책적 과업을 수행하며 국가직업능력개발검정센터 등과 같은 지방 연계조직 등에서 집행업무를 수행하고 있다.

지 않는 문제 등이 발생하기도 하였다. 전반적으로는 수원기관은 사업추진을 위한 각종 행정지원 뿐만 아니라, 모의 검정 실시를 위한 교육훈련기관 동원 등 분담업무를 잘 수행한 것으로 평가된다.

다. 사업조직 변수(2) : 공여국 측면

동 사업의 한국측 집행기관인 KOICA는 한국정부의 무상원조 전담집행기관으로 사업집행을 위한 법적권한을 보유한 적합한 기관이다. KOICA는 실제 사업추진을 위해, 사업을 총괄관리하고, 법제도 컨설팅, 모의검정 실시 및 역량강화 프로그램을 실행하는 PMC(한국 산업인력공단, 직업능력개발원)를 선정하였다. PMC는 한국의 국가 기술자격 검정제도를 실제 운영하는 공공기관으로 동 사업 수행을 위한 자격요건 및 전문성을 갖춘 조직으로 평가된다. 아울러 KOICA는 PMC에게 사업수행에 대한 권한과 책임을 부여하여 사업을 수행하게 하였다.

KOICA는 베트남 내에서 무상원조 사업 추진을 위한 전문인력을 보유하고 있으며, 사업추진에 필요한 예산도 한국내 법적 절차에 따라 확보하였다. 아울러 베트남에서 20여년 동안 사업을 추진한 경험 및 노하우를 보유한 것으로 판단된다. PMC 역시 해당 사업을 추진하기 위한 전문인력 및 전문성을 보유한 것으로 확인되었으며, KOICA와의 계약에 따라 사업수행에 필요한 예산을 확보하고 있다.

라. 사업조직 변수 : 수행 체계

양국의 무상원조사업 추진 법령에 따라 정형화된 사업추진 절차가 있고, 양국은 동 추진절차에 따라 사업을 추진하였다. 수원국 분담 사항인 전문가 활동에 필요한 행정지원(장기과건 전문가에 대한 비자발급 등)이 적기에 추진되었다.

동 사업은 한국 측에서는 외교부(주베트남 대사관), KOICA(본부, 사무소), 사업수행기관(PMC)이 참여하고, 베트남 측에서는 노동보훈 사회부 직업훈련총국이 주요 행위자이며, 이들간 의사소통 체계가 갖추어져 있어 원활한 의사소통이 이루어졌다.

PMC의 효과적인 의사소통 체계구축은 사업의 수행을 원활하게 한 것으로 평가되는데, 특히 업관리자(PM, Project Manager)가 현지에 상주하면서 사업관련 현안들을 수원기관과 수시로 협의하고 조정하여, 사업현안에 적기 대응할 수 있었다. 또한 분야별 전문가들은 분야별 자문을 제공하고, 베트남 전문가들이 자문받은 내용을 직접 실행하게 하는 참여적, 협력적 접근법을 적용하였다. 세 차례에 걸친 현지 워크숍을 통해 베트남 자격검정 관련 부처, 직업교육 훈련기관, 산업계 인사들과 사업계획, 실행과정 그리고 결과를 공유하였으며, 베트남 국가기술자격검정 관련자 56명을 대상으로 136회에 걸쳐 자문회의를 실시하여 베트남 자격검정 관련자들의 역량강화에 중점을 두었다.

PMC는 기술자격 검정 종목 선정, 출제기준 개발 등 사업 실행단계에서 본 사업의 주요 이해관계자인 산업체 및 직업훈련기관을 참여시켜 사업을 효율적으로 추진하였다. 산업체를 방문하여 출제기준 개발을 위한 직무 및 작업내용에 대하여 협의하고 산업체의 의견을 반영하는 한편, 직업훈련기관을 방문하여 출제기준 개발을 위해 교육훈련과정과 시설 장비의 운영 현황에 대하여 직업훈련기관들의 의견을 반영하기도 하였다. 한편 PMC는 사업 종료 이후에도 수원국 정부의 자격검정 관련 자문요청을 받아 자문을 제공하고 있다.

마. 환경 변수

베트남 정부는 점차 고도화되는 산업수요에 부합하기 위해 단순 기능인력(3개월 이하) 양정보다 학위과정 및 중급수준의 인력 양성에 중점을 두는 한편, 효과적으로 직업훈련의 질을 관리하고 객관적으로 직업훈련 졸업생 및 기존의 재직자들의 기능능력을 검증하기 위해 국가차원의 기술자격 검정제도의 도입이 필요하였으며, 이는 사업추진을 위한 사회경제적 배경이 충족된 것으로 볼 수 있다.

동 사업은 수원기관 외에 전문분야별 관계 부처, 지방정부, 산업계, 고용주, 학생 및 근로자, 직업교육훈련 기관 등 이해관계자가 다양하게 존재하고 있었으나, 사업시행 및 제도도입에 대해 긍정적 입장이 대부분이어서 사업추진에 부정적 영향을 주지는 않았다. 특히 고용주, 학생 및 근로자, 직업훈련기관은 기술자격 제도의 도입을 통해 기술평가를 위한 객관적 기준을 가지게 되고, 이를 통해 기술수준에 맞는 적절한 보수 산정 등의 장점을 누릴수 있을 것으로 기대하여 사업추진에 긍정적 입장이었다.

대중매체는 동 사업의 추진 전반에 대해 호의적이었으며, 중요 계기에 사업의 추진경과 및 성과를 보도하였다. 사회주의 특성상 언론이 국가에 의해 통제되고 있고, 정부의 정책결정 및 추진상황에 대해 비판적이지 않으며, 특히 동 사업은 양질의 교육기회를 지역주민에게 제공하는 사업으로 대중매체는 동 사업에 호의적인 입장이었다.

<표 15> 집행영향 요인 분석결과 요약

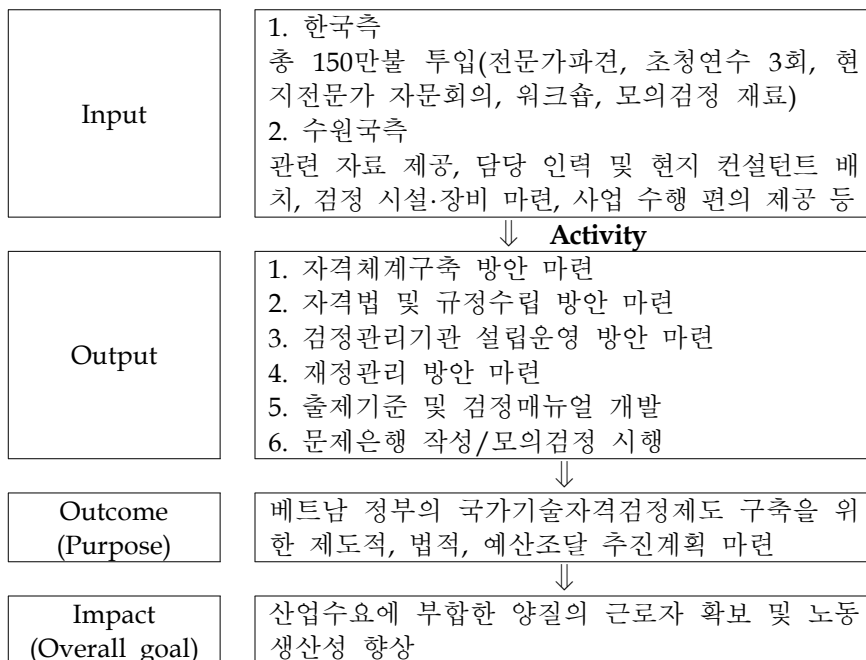
사업집행 영향요인	항목	평가결과
사업 내용	목표의 명확성	○ (목표 명확)
	정책 일관성	○ (수원국 정책과 일치)
	실행가능성	○ (사업추진 수단 확보)
사업 조직 : 수원국	수원기관 성격	○ (적합한 기관 선정)
	수원기관 자원	△ (자원보유, 지식·경험 부족)
사업 조직	공여기관 성격	○ (적합한 기관 선정)

사업집행 영향요인	항목	평가결과
: 공여국	공여기관 자원	O (자원 보유)
사업 조직	표준 사업수행 체계	O (원조 관련 행정절차 구비)
: 수행체계	의사소통 체계	O (효과적 의사소통 체계)
환경 변수	사업추진 배경	O (사업필요성 충분)
	이해관계자	O (사업추진에 호의적)
	대중매체	O (사업추진에 호의적)

2) 사업 성과관리 모형(결과체인)에 따른 사업결과 분석

동 사업의 PDM(사업설계모형, Project Design Matrix)에서는 투입, 산출물, 효과, 영향은 아래와 같이 정리하고 있다.

<표 16> 사업 PDM상 결과체인(Result Chain) 체계



동 프로젝트 사업의 종료평가결과에 따르면, 당초 사업계획 및

PDM상 계획했던 산출물은 아래와 같이 자격체계 구축 방안, 자격법 및 규정, 검정관리기관 설립 및 운영 방안, 재정관리 방안, 출제기준 및 검정매뉴얼 개발, 문제출제, 모의검정 기자재 구축 및 시행으로 요약될 수 있는데, 당초 계획을 모두 달성한 것으로 평가된다.

<표 17> 사업결과 산출물

구분	사업결과 산출물	수행결과
1. 자격체계 구축	1.1 NOSS 검토 결과	완료
	1.2. 자격제도 운영을 위한 기본 틀	
	1.3 자격구조 설계 및 출제기준(초안)	
2. 자격법 및 규정	2.1 현행법령 개정방안	완료
	2.2 정부부처별 개별법령, 법령개정 관련 한국의 사례	
	2.3 현행법령 개정방안	
3. 검정관리기관 설립·운영	3.1 검정관리기관의 기능	완료
	3.2 검정관리기관 설립·운영 방안	
	3.3 정보관리 시스템 구축방안	
4. 재정관리 방안	4.1 수수료 규모 산정방안	완료
5. 출제기준 및 검정매뉴얼 개발	5.1 교육·훈련과정 및 시설·장비 검토안	
	5.2 출제기준 개발 방안	
	5.3 모의검정 출제기준 개발을 위한 조사자료	
6. 문제출제	6.1 문제출제 및 검토	완료
	6.3 모의검정 문제선정 및 구성	
7. 모의검정 기자재 구축 및 시행	7.1 시험장 사전 실태조사	완료
	7.2 시험위원 구성	

한편 산출(output)이 달성이 사업의 성과(outcome)를 담보하지는 않는다. 사업의 성과는 산출물을 활용하여 수원기관이 추가적인 활동을 지속적으로 실시해야 달성가능하기 때문이다. 특히 동 사업은

기술자격 검정제도 구축을 위한 기술지원 결과물(컨설팅 보고서 등)이 산출물로 나타나고, 이를 실제 적용하여 제도구축을 하게 되면 그 결과가 산출물로 나타나기 때문이다. 실제 PDM 상의 성과(outcome 또는 purpose)는 "베트남 정부의 국가기술자격검정제도 구축을 위한 제도적, 법적, 예산조달 추진계획 마련"으로 정의되었고, 이를 입증할 지표로는 1)자격체계구축 방안 확대 적용, 2)자격법 및 규정 제(개)정, 3)검정관리기관 설립 추진 방안, 4)출제기준 및 검정매뉴얼 개발 방안을 제시하고 있다. 종료평가 결과 아래와 같이 상당 수준에서 성과 수준의 목표를 달성한 것으로 평가되었다.

<표 18> 성과(Outcome) 수준의 달성결과

구분	성과목표 (검증지표)	종료평가 결과
1.자격체계 구축 중목 확대	1.1 자격체계 구축 중목수	1.1 13개 추가 검정 중목에 대한 자격체계 구축
2.자격관련법 제(개)정	2.1 자격관련법 제(개)정	2.1 「고용법」 제정(2013. 11. 16) - 고용법에 자격검정 조항 삽입 - 고용법시행령에 고용법의 자격 관련 내용을 구체화하여 국가직무능력표준 개발, 국가기술 자격, 국가기술자격 취득자의 활용 등을 명시하였고, 검정기관(MOLISA), 국가기술표준 개발 등 6개 조항 신설함.
3.검정관리 기관 설립	3.1 검정관리 기관 설립의 법적 근거 3.2 검정관리 기관 설립 추진 현황	3.1 「고용법시행령」 제32조에 각 기관별(중앙부처, 지방정부 부처 및 기관 등) 역할과 기능 명시 - 동 법 32조 1항-C에 국가 직업능력평가 및 자격인증기관 (National Vocational Skill Assessment and Certification Authority) 설립 근거를 마련함. 3.2 검정관리 기관 설립의 구체적 계획은 수립되지 않음
4.출제기준	4.1 출제기준	4.1 13개 추가 중목에 대해 출제기준

구분	성과목표 (검증지표)	종료평가 결과
개발 및 검정 시행	개발 및 검정 종목 확대시행 여부	개발 및 검정 시행
5.자격 검정 역량강화	5.1 3개 지원 종목 자격검정 역량 강화	5.1 본 사업에서 지원한 3개 종목(용접, 자동차정비, 산업전기)의 출제기준 매뉴얼 개발 및 평가자 교육

프로젝트 수준에서 영향(Impact)은 장기적 관점(5년 이상)에서 기대가능한 사업의 성과를 말하며, 동 사업에서도 “산업수요에 부합한 양질의 근로자 확보 및 노동생산성 향상”으로 정의하고 있다. 이러한 장기적 관점의 목표는 현시점에서 확인이 불가능하므로, 지속적인 모니터링이 필요할 것으로 보인다.

3) 소결 : 원조효과성 달성 측면

동 사업에 대해서도 프로젝트 수준의 원조효과성 달성 여부를 평가하기 위해, 우선 프로젝트의 성공적 집행을 위한 필요조건의 달성 여부를 검토하였다. 검토 결과 수원기관의 지식·경험 부족으로 인한 관련 자료 제공이나 분담사항 이행이 지연된 사례가 있었고, 이해관계자가 사업의 효과에 대해 명확히 이해하지 못하는 등의 문제가 있었으나, 이를 제외하고는 대부분의 요건을 충족한 것으로 확인되었다. 이에 따라 투입을 산출로 전환해주는 활동(activity)이 원활히 이루어진 것으로 분석된다.

사업 성과관리 모형의 결과체인(result-chain)에 따른 사업의 결과를 검토한 결과, 당초 사업계획에 따른 산출물(output)은 모두 달성된 것으로 파악되었다. 아울러 성과(outcome) 수준에서도 PDM 상의 성과목표를 모두 달성한 것으로 평가되어, 동 사업은 효과성을 달성한 것으로 평가가 가능하다. 장기적 관점에서 영향(impact) 측

면은 향후 지속적인 모니터링이 필요하다.

실제 사업의 종료평가 결과에 따르면, 사업이 계획대로 추진되어, 사업의 투입물이 적절한 산출물로 나타났고, 성과도 달성한 것으로 평가되었다. 결론적으로 동 사업은 원조효과성 측면에서 효과성을 달성한 것으로 평가할 수 있다.

제 3 절 개발효과성 측면의 평가

1. 한국의 베트남 국가협력전략(CPS) 개관

우리 정부는 2010년 발표한 국제개발협력 선진화 방안의 주요 선진화 전략으로 원조시스템의 효과적인 개편을 위해 유·무상 통합 전략인 국가협력전략(CPS, Country Partnership Strategy)을 수립하기로 결정했다. 2010년 10월 제7차 국제개발협력위원회는 「국제개발협력 선진화 방안」을 통해 26개의 무·유상 통합 중점협력국에 대한 CPS 수립을 추진토록 의결하였다. 2013년 8월 제16차 국제개발협력위원회에서 12개국에 대한 CPS를 확정함으로써 총 26개 CPS 수립을 완료하였다.

<표 19> 연도별 CPS 수립현황

구분	CPS 수립국가
2011년 (3개국)	베트남, 가나, 솔로몬군도
2012년 (11개국)	볼리비아, 스리랑카, 인도네시아, 몽골, 아제르바이잔, 에티오피아, DR 콩고, 캄보디아, 방글라데시, 필리핀, 우즈베키스탄
2013년 (12개국)	라오스, 모잠비크, 페루, 카메룬, 콜롬비아, 나이지리아, 네팔, 동티모르, 르완다, 우간다, 파라과이, 파키스탄

(자료: 국제개발협력위원회(2014.10월), 제19차 위원회 안건(제19-1-4호))

동 CPS는 관계부처 및 관련기관을 아우르는 종합적인 전략으로서 협력국의 개발수요와 우리의 비교우위를 고려하여 수립되었으며, CPS의 세부 내용으로는 협력국 개황, 개발현황 분석, 협력국에 대한 ODA 지원 현황, 아국의 지원목표 및 전략, 성과관리 방안 등을 포함한다.

베트남 CPS는 가나, 솔로몬 군도와 함께 가장 먼저 수립된 한국의 CPS로 2011년에서 2015년까지 한국의 베트남 지원에 적용되는 전략²⁴⁾이다. 베트남 CPS는 2011년 수립되었으며, 베트남 사회경제 개발전략(Social Economic Development 2011-2020) 및 사회경제개발계획(Social Economic Development Plan 2011-2015)의 달성 지원을 위한 지원전략을 포함한다.

베트남 CPS는 베트남의 개발수요, 한국의 강점 및 원조분업 등을 고려하여 중점분야를 선정하고 총 지원금액의 70%를 집중하는 것으로 계획하였다. 중점 지원분야는 첫째 지속가능한 성장의 기반 마련(환경 및 녹색성장), 둘째 성장의 질적 제고를 위한 인적자원 개발(기술·직업훈련), 셋째 경제성장을 뒷받침할 인프라 확충(도로 등 교통인프라)이다.

24) 2016. 12월 기준으로 2016-2020년을 대상으로 하는 2기 CPS가 국무조정실 주도로 수립 중에 있다.

<그림 5> 베트남 국가협력전략 2011-2015 주요 내용



(자료: 베트남 국가협력전략 2011-2015)

본 연구의 사례분석 대상사업은 모두 CPS상 중점분야인 “기술·직업훈련”에 속하는 사업인데, CPS는 직업훈련 분야의 목표를 “전문인력 육성을 위한 인프라 구축과 시스템 개선을 통해 현대화된 산업국가에 필요한 인력을 공급하고 고용창출과 빈곤퇴치에도 기여”로 설정하고, 이를 위한 한국의 기여부분으로 1)2015년까지 연간 약 9천명 수준의 숙련 기술인력을 교육·배출할 수 있도록 7개 이상의 직업훈련원을 건립하고 교육용 기자재 등을 공급, 2)직업훈련분야 장기연수·학위과정을 수립하여 고급기술인력 양성, 3)직업훈련분야 제도개선 및 교수방법 개선 등 역량강화를 추진을 계획하고 있다.

그리고 실제 기여가능한 사업목록을 아래와 같이 제시하고 있다.

<표 20> CPS상 기술·직업분야 주요 기여사항

분야	주요 프로젝트	예상 기여사항
기술·직업 분야	<p><기승인 진행사업></p> <ul style="list-style-type: none"> - 5개지역 한-베 직업기술학교 건립 - 아운파 중등직업학교 개선사업 등 - 박장성, 팡치성 직업훈련원 - 국가기술자격증검증제도 구축 등 	<p><인프라></p> <ul style="list-style-type: none"> - 5개 직업기술학교 건립(약 9천명 규모) - 5개 직업훈련원 앞 기자재 공급 <p><제도개선></p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가 기술자격 검증체제 등 <p><역량강화 등></p> <p>전문가 10명, 초청연수 150명, 봉사단 50명</p>

(자료: 베트남 국가협력전략 2011-2015)

2. 사례 분석

원조효과성 측면에서 프로젝트 수준의 효과성을 검토한 결과, 당초 계획한 산출물(output)을 모두 달성하였고, 성과(outcome) 수준에서도 일부 목표를 달성한 것으로 평가되었다.

연구의 분석틀에서 제시한대로, 원조효과성이 달성되었다는 전제하에 프로젝트 수준의 원조효과성이 국가 수준의 개발효과성으로 연결되기 위한 조건으로 1)해당 사업 발굴의 근거가 되는 원조계획(또는 국가협력전략)이 수원국의 정책주도(ownership)하에 작성되었는지, 2)해당 사업이 수원국의 개발계획 추진체계에 적절성(relevance)을 갖는지, 3)해당 사업이 원조계획(국가협력전략) 중점지원분야 프로그램의 구성요소로 통합적(comprehensive)으로 추진되었는지, 4)해당 사업이 수원국의 개발효과성에 중요(significance)한 기여를 할 수 있는 핵심적(salient)이고, 상당한 규모(sizable)인지

가 중요하다. 아래에서는 연구 대상사업별로 각 필요조건의 충족 여부를 살펴본다.

1) 정책주도성(Ownership)

정책주도성(ownership)은 원조계획이 수원국의 전체적인 개발협력의 틀 아래에서 수립되고 그 의미가 평가되어야 한다는 의미이다. 즉 지금까지 국제개발협력의 논쟁에서 말하는 것처럼 단순히 원조계획이 수원국의 참여 속에서 성립되어야 한다는 것이 아니라 구체적으로 수원국의 개발계획 틀에서 구성되어야 하며, 수원국이 개발계획 정책결정에 있어서 주도적으로 참여하여야 한다는 의미이다. 정책주도성은 각 사업의 기획 및 추진과정에 대한 분석보다는, 베트남 CPS이 작성되는 과정에 대한 분석으로, 사업별로 분석의 특이성이 없으므로 아래에서는 사업별로 구분하여 분석하지 않는다.

베트남 CPS 2011-2015를 포함하여 기존에 작성된 CPS의 작성절차는 아래와 같다. 동 자료에 따르면 수원국 의견수렴을 위해 수원국 사전 정책협의, 의견수렴 과정을 거쳤지만, 기본적으로 중점 분야를 우리 측에서 제시하고, 수원국이 의견을 제시하는 방식으로 작성되어, 수원국의 완전한 정책주도성(ownership)하에서 수립되었다고 볼 수는 없다. 아울러 작성에 평균 6개월이 소요되었는데, 실제 우리 측에서 작성에 투입한 기간을 고려시 실제 수원국에서 우리 CPS에 대한 충분한 검토 및 의견제시를 위한 기간이 확보되었다고 보기 힘들다.

<표 21> 국가협력전략(CPS) 수립 절차

CPS 수립 착수→개발환경 분석 및 중점협력분야(안) 작성→1차초안 마련(관계부처협의회, 공관 해외사무소 의견 수렴)→수원국과의 사전정책협의→2차초안 마련(사전정책협의 결과 반영)→수원국 의견 수렴→3차초안 마련(관계부처협의회, 전문가간담회)→수원국과의 최종정책협의(대부분 서면으로 같음)→최종안 확정 및 공개위 상정

* CPS당 평균 약 6개월의 작성 기간 소요

** 실제 진행 절차는 CPS 작성 대상 수원국 사정에 따라 일부 상이

(자료: 국제개발협력위원회(2014.10월), 제19차 위원회 안건(제19-1-4호))

아울러 중점협력분야 선정시, 수원국의 개발우선순위, 수원국의 지원 희망분야 외에도 우리 부처별 지원 희망 국가 및 우리나라의 강점 분야 등을 고려하여 중점협력분야를 선정하게 되는데, 결국 수원국의 주도로 중점분야를 선정하기 보다는, 우리 측의 의견이 강하게 반영될 수밖에 없는 구조로 판단된다. 결론적으로 정책주도성 측면에서 기존의 CPS이 완전한 수원국 정책주도성(Ownership) 하에서 수립되었다고 보기 힘들다.²⁵⁾

한편 국제개발협력위원회는 OECD DAC Peer Review(2012년) 및 CPS 중간점검(2013년, 평가소위) 등 기존 CPS에 대한 평가결과 제기된 보완 필요사항을 검토하고 발전방안을 도출하여 차기 CPS 작성시 가이드라인으로 활용토록 하였다. 특히 절차적으로 수원국의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 개선점을 제시²⁶⁾하였는데 긍정적

25) 다만 직업훈련 분야는 베트남 사회경제개발전략 상 중요분야로 포함되어 있어 베트남 측이 주도적으로 CPS 수립에 참여하였다 하더라도 중점분야로 포함되었을 가능성이 컸을 것으로 예상된다.

26) 작성기간은 CPS당 약 9개월로, 수원국의 충분한 의견수렴을 위해 사전정책협의 최소 1주일 전 영문 CPS, 향후 CPS 마련 절차 및 일정이 수원총괄기관에 전달될 수 있도록 하고, 최종정책협의를 원칙적으로 대면협의로 추진하도록 함.

인 변화로 평가할 수 있다.

2) 적절성(Relevance)

적절성(relevance)은 CPS와 같은 지원계획이 수원국이 추구하려고 하는 개발을 위한 제도적 추진체계에 맞도록 선정되어야 하며, 개별 사업이 수원국 개발전략(계획) 및 CPS와 연계성을 가져야 한다는 의미이다.

먼저 우리 CPS의 수원국 전략방향과의 적합성을 살펴본다. 한국의 베트남 CPS는 협력전략을 수립하기에 앞서 CPS 내에 베트남의 주요 특성, 국제사회의 베트남 원조 현황, 베트남 국가개발전략 및 한국의 베트남 지원 현황에 대한 분석을 실시하고 있다. 또한 TVET 분야의 세부 전략 하에 베트남 TVET 분야 검토 배경으로 베트남의 개발수요와 한국의 강점을 기술하고 있다. 이를 통해 한국의 베트남 CPS 수립 시 전략 방향의 적절성을 갖추기 위한 기본적인 노력을 기울였음을 알 수 있다(한국국제협력단, 2013).

<표 22> 베트남 CPS 직업훈련 분야 관련 분석 내용

구분	내용
베트남의 주요 특성 (인적자원 개발)	<ul style="list-style-type: none"> ○성인의 문자해독률이 90.3%('03년)로 상승하는 등 '15년까지 보 편적 초등교육에 대한 MDGs 목표를 달성할 전망 ○그러나 고용시장의 경우 교육의 질이 기업에서 요구하는 수준보다 낮아 노동수요와 공급 불일치 ○TVET의 경우, 교육 프로그램 및 양질의 교사가 부족하여 기술인력 양성의 질 제고 필요 ○현대화된 산업국가로 도약하기 위해 TVET 시설의 확충과 특히 고속 련 인력양성을 위한 장기 교육 프로그램 확대 시급
국제사회의 원조현황	<ul style="list-style-type: none"> ○주요 지원내용: 초등학교 건립, TVET, 언어·문화 개발, 과학기술, 능력개발

구분	내용
(교육 및 인적자원)	○ 공여국 및 공여기관: 일본, 프랑스, 독일, 캐나다, 호주, WB, ADB, NGO, 한국
베트남의 개발수요	○ 급속한 경제성장으로 전문 인력의 수요가 증가하는 반면 현행 인력 양성 공급시스템이 수요 충족시키지 못함. ○ 향후 숙련 노동력 부족 심화 예상 ○ SEDP 2011-2015는 현대화된 산업국가로 도약하기 위해 숙련된 고급 노동인력 확보를 위한 교육 시스템 개선 및 전문인력 개발을 중요한 축으로 규정

(자료: 베트남 CPS 2011-2015)

베트남 정부는 2006년에 직업훈련법(Law on Vocational Training)을 제정하였으며, 노동보훈사회부(MOLISA)는 직업훈련 발전전략(Vocational Training Development Strategy 2011-2020)을 수립하였는데, 동 전략은 세부목표로 “직업훈련 기관의 양적확대” 및 “국가기능검정제도”를 포함하고 있다. 이러한 세부목표는 본 연구의 대상사업이 달성하고자 하는 목표 및 지원분야와 일치한다.

<표 23> 베트남 직업훈련 발전전략 2011-2020, 세부목표 및 내용

구분	내용
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직업훈련의 가치 및 중요성에 대한 인지 제고 ○ 직업훈련 규모(Scale)와 구조(Structure) 확대 ○ 훈련의 질 관리(Quality assurance) 향상 ○ 직업훈련의 표준(VT standards) 개발 ○ 기업이 직업훈련의 주요 이해관계자가 되도록 장려 ○ 직업훈련을 위한 자원동원(Resource mobilization) 강화 ○ 직업훈련 관리강화 ○ 직업훈련을 위한 국제협력 강화
세부 목표	훈련인원 확대 <ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌근로자 1천만명 포함 27.5백만명 직업훈련 실시 ○ 직업훈련인구 55% 증가 - 중급이상 고급 수준 28-30%

구분		내용
		- 직업훈련 졸업자 약 90% 취업 - 직업훈련 졸업자 약 70% 훈련과 관련된 직종에 취업
	직업훈련 기관 양적확대	○ 직업대학 138개 증가 ○ 직업고등학교 96개 증가 ○ 직업훈련센터 36개 증가
	훈련의 질적 향상	○ 세계적 수준의 커리큘럼 개발 및 적용(지역 수준의 39개 직종 및 세계적 수준의 20개 직종) ○ 국가기능검정제도 실시 ○ 취약 및 특수계층 재정지원

결론적으로 우리 정부의 베트남 CPS는 수원국이 추구하려고 하는 직업훈련분야 지원전략을 고려하여 이에 맞는 분야를 선정하였고, 본 연구의 대상사업은 모두 베트남 국가전략 및 CPS와 연계성이 있는 사업으로 볼 수 있으므로 적절성(Relevance) 요건을 충족한다고 볼 수 있다.

3) 통합성(Comprehensiveness)

개별사업의 발굴 및 기획시 대상 사업이 CPS의 중점지원 분야상 지원 프로그램의 구성요소로 발굴 및 기획되어, 프로그램 차원에서 통합적(comprehensive)으로 설계되었는지가 중요하다.

가. 박장성 산업기술대학 설립사업

박장성 산업기술대학 설립사업의 경우 협력전략 상의 중점협력 분야인 인적자원개발(기술직업훈련) 분야에서 양질의 기술인력 공급을 증가시키기 위한 한국정부의 지원 프로그램의 일부로 포함되어 있기는 하지만, 실질적으로는 동 사업에 대한 개별 지원계획이 먼저 확정되고, 이후에 CPS가 수립되면서 사업목록에 포함된 경우이다.

동 사업에 대한 수원국 요청서가 2009년 3월에 접수되었고, 2009년 12월에 사전타당성조사가 실시되었으며, 2010년 12월 실시협약이 실시되어, CPS이 본격적으로 수립된 2011년에는 이미 사업의 추진이 결정된 상태였다. 결국 CPS 수립단계에서 기존에 발굴된 동 사업을 포함한 사례로, 프로그램의 통합적 목적달성을 위한 사업기획 및 발굴로 평가할 수는 없다.

나. 베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업

국가기술자격 검정제도 구축지원사업의 경우, CPS 상의 중점협력 분야인 인적자원개발(기술직업훈련) 분야에서 양질의 기술인력 공급을 증가시키기 위한 한국정부의 지원 프로그램의 일부로 포함되어 있기는 하다. 그러나 실질적으로 동 사업도 개별사업에 대한 지원이 먼저 확정되고, 이후에 CPS이 수립되다 보니, 기존에 발굴된 사업을 CPS 수립단계에서 포함한 것으로, 프로그램의 통합적 목적달성을 위한 사업발굴로 평가할 수는 없다.

실제로 동 사업도 2009년 3월에 사업요청서가 접수되었고, 2009년 12월에 사전타당성조사가 시행되었으며, 2011년 6월에 실시협약이 실시되어, 본격적인 CPS 수립당시에는 이미 사업의 실시가 확정된 상태였다. 동 사업사례도 CPS 수립단계에서 기존에 발굴된 동 사업을 포함한 사례로, 프로그램의 통합적 목적달성을 위한 사업기획 및 발굴로 평가할 수는 없다.

다만, 우리 정부의 통합 CPS이 2010년 처음으로 구상되었기 때문에 2011년 베트남 CPS 수립 시에 기존에 발굴된 해당분야 사업을 사후적으로 포함할 수밖에 없었던 점은 고려할 필요가 있다.

전체적으로 평가하면 베트남 CPS의 기술·직업훈련 분야 전략상

베트남 직업훈련 분야 지원을 위한 통합된 목표를 제시하지 못하고 있다는 점, 지원사업의 대부분이 직업훈련대학 등의 개별기관 설립 및 역량강화를 지원하고 있고 국가 제도개선 사업은 거의 없는 등 사업의 포트폴리오가 균형적이지 못한 점은 통합적(comprehensive) 사업발굴이 이루어지지 못했음을 간접적으로 보여준다.

4) 중요성(Significance)

중요성(significance)은 원조의 효과가 수원국의 개발에 실질적으로 기여를 해야한다는 관점에서의 접근이다. 아무리 개별 원조프로그램이 좋은 결과를 창출하더라도 그것이 수원국의 개발에 기여하지 못한다면 그 의미가 없어지기 때문이다(김은주·김우림, 2012). 중요성은 두 가지 측면에서 나누어 볼 수 있는데, 그 효과가 수원국의 개발에 아주 핵심적인(salience) 성격을 갖고 있어야 한다는 것, 그 효과가 상당한 정도(sizable)로 규모가 커야한다는 것이다. 이 두 가지 요건을 충족하지 못하면 원조의 효과가 국가 차원 혹은 분야 차원의 효과성을 담보하지 못한다는 것이다.

가. 박장성 산업기술대학 설립사업

박장성 산업기술대학 설립사업의 경우, 수원국 직업훈련 프로그램 내에서 가지는 중요성을 기준으로 평가해 보면, 우선 사업의 중요성 면에서 동 사업은 전국 차원 혹은 중앙 정부 차원의 법제도, 기준 마련을 위한 사업이 아니라, 특정 지역의 인력양성을 위한 직업훈련대학 설립사업으로 동 분야에서 핵심적인(salience) 사업은 아닌 것으로 평가된다. 직업훈련 교육기관 확충이 베트남 정부전략의 세부 과제로 포함되어 있고, 여러 직업훈련교육 기관 중 상위수준인 전문대 수준의 대학을 설립하는 사업으로 낮은 수준의 직업훈련학교에 비해 중요성이 크다고 할 수 있지만, 전국적으로 운영되는 100여개

이상의 직업훈련대학 중의 하나를 건립하는 사업으로 해당 프로젝트가 국가 수준에서 차지하는 중요성은 크지 않다고 볼수 있다.

사업의 규모 면에서도 동 사업은 1,000만불 규모로 무상원조 사업의 평균적 규모에 비해 큰 규모의 사업이지만, 타공여국이나 다자금융기관에서도 지원하고 있는 직업훈련대학 사업에 비해 큰 규모는 아니다. 한편 한국정부가 지원하고 있는 직업훈련대학 전체를 기준으로 판단하면 규모면에서 베트남 정부의 직업훈련대학 확충이라는 세부목표 달성의 상당부분을 지원하는 것으로 판단할 수 있는데, 이것이 우리 정부의 계획된 통합노력의 결과로 달성된 것으로 평가하기에는 다소 무리가 있다. 실제 다양한 우리정부의 직업훈련대학 설립지원 사업의 발굴, 기획 및 집행 단계에서 사업간 연계나 통합적 고려도 거의 없는 실정이다.

나. 베트남 국가기술자격 검정제도 구축지원사업

베트남 정부는 「인적자원개발전략 2011-2020²⁷⁾」과 「직업훈련 발전전략 2011-2020(Vocational Training Development Strategy 2011-2020)²⁸⁾」 등을 통해 직업교육훈련 및 자격제도 분야의 주요 전략과 정책을 수립하였다. 특히 「직업훈련 발전전략 2011-2020」에서는 자격요건을 갖춘 숙련인력을 양성하여 주요 경제 분야에의 기여와 해외 진출이 용이하도록 질이 높고 충분한 기술 인력을 양성하기 위해 국가기술자격 검정제도 도입을 계획²⁹⁾하였으며, 구체적

27) 「인적자원개발전략 2011~2020」은 직업교육훈련의 강화와 질 관리를 위한 국가기술 검정 및 평가 인증(National Skills Assessment and Certification) 제도의 구축에 대하여 기술하고 있다.

28) 「직업훈련 발전전략 2011~2020」은 2020년까지 직업훈련의 양적, 질적, 수준에 있어 노동시장의 수요에 맞추어 아세안에서 선진국의 훈련수준까지 끌어 올려 국가 경쟁력을 향상시키고, 고용을 위한 직업훈련의 확대를 통해 노동력을 재편 및 사회 안정망 확충 의지를 나타내고 있다.

29) 제4장에 국가직업능력의 평가와 자격검정에 관한 사항을 규정하고 있다.

인 검정시행 목표를 제시하고 있다. 우선 2015년까지 250개, 2020년까지 400개의 국가직무능력표준(National Occupational Skills Standard, NOSS)개발을 계획하고 있고, 2015년까지 전국에 자격검정센터(National Occupational Skills Assessment Centers, NOSAC)를 200개로, 자격종목은 250개로 확대하고 약 2백만 명을 대상으로 검정을 시행한다는 계획이다. 2020년까지 자격종목은 400개, NOSAC은 450개로 확대하고, 누적인원 약 600백만 명을 대상으로 검정을 시행할 계획을 가지고 있다. 베트남 기술자격검정제도 구축 역량강화 사업은 이러한 베트남 중앙정부 차원의 핵심적인 국가기술자격 검정제도 확대를 지원하는 사업으로 볼 수 있다.

규모면에서는 150만불로 상대적으로 소규모의 사업이었지만, 그 파급효과가 베트남 전역에 미치고, 수혜자의 규모가 크다는 점에서 동 사업은 핵심성 측면을 충족하는 사업으로 볼수가 있다. 실제 사업 추진 이후 국가기술자격검정 제도 추진에 관한 내용이 베트남 고용법에 포함되는 등 국가 차원의 제도개선에 직접적인 영향을 주는 중요한 성과를 달성한 것으로 볼수 있다.

3. 소결

종합하면 박장성 산업기술대학 설립사업은 개발효과성 달성을 위한 필요조건을 충족하지 못하고 있는 것으로 평가되었다. 수원국의 정책 및 전략에 부합하는 사업으로 적절성(relevance) 측면만 충족하였을 뿐, CPS 수립시 수원국의 정책주도성(ownership)이 높지 않았고, CPS(CPS)상 중점분야 프로그램에 포함된 사업목록이 프로그램 차원에서 통합적(comprehensive)으로 구성되지 못하였다. 한편 사업의 중요성(significance) 측면에서도 국가 차원의 핵심 분야에 대한 지원이 아니었고, 규모 면에서도 많은 직업훈련기관 중의 하나를 지원하는 수준으로 해당 프로그램에서 차지하는 비중이 크지 않

은 것으로 판단되었다. 다만, CPS에서 계획하고 있는 대로 우리 정부가 지원하는 직업훈련기관 전체를 기준으로 보면, 베트남의 직업훈련기술교육 인프라 확대 부분에서 우리 정부의 지원이 차지하는 비중은 증가한다.

국가기술자격 검정제도 구축사업 역시 네 가지 필요조건을 모두 충족하지는 못하는 것으로 분석되었다. 우선 수원국의 정책주도성(ownership)이 낮은 것으로 분석되었고, 사업의 기획 역시 CPS의 해당 분야 프로그램에서 통합적으로(comprehensive) 이루어지지 않은 것으로 분석되었다. 그러나 수원국 정책 및 전략에는 일치(relevance)하는 사업으로 평가되었다. 아울러 중요성(significance) 측면에서는 사업의 규모가 150만불 규모로 상당한 정도(sizable)는 아니지만, 국가 차원의 핵심 제도개선을 지원하는 사업으로 향후 그 효과가 국가 전체로 확산가능성이 크다는 점과 수혜자 규모가 크다는 점에서 중요성(significance)이 큰 것으로 평가되었다.

제 4 절 사례 간 비교 분석

1. 사업의 주요 특성 비교

두 사업은 모두 베트남 직업훈련교육 분야를 지원하는 사업이라는 공통점이 있다. 그러나 “베트남 박장성 산업기술대학 설립사업”이 베트남 내에서 직업훈련 교육이라는 공적 서비스를 제공하기 위한 인프라 구축 지원에 초점을 맞춘 사업으로, 총 사업비는 1,000만불이고 사업구성요소가 건축, 기자재지원, 역량강화, 컨설팅 등 다양하게 구성되어 있다. 수원기관은 지방정부인 박장성 인민위원회이고 사업대상지는 박장성이다. 이에 비해 “베트남 국가기술자격 검정제

도 구축지원사업”은 베트남 직업훈련 분야의 국가제도인 국가기술자격 검정제도 구축을 위한 법제도 구축 및 제도운영을 위한 역량강화를 지원하는 사업으로, 총 사업비는 150만불, 사업구성요소도 역량강화와 컨설팅으로 비교적 단순하게 구성되어 있다. 수원기관은 중앙부처인 노동보훈사회부이고, 사업대상지는 하노이를 중심으로 시범사업지가 선정되었다.

<표 24> 사업의 유형 비교

구분	박장성 산업기술대학 설립사업	국가기술자격 검정제도 구축지원사업
1.총사업비	1,000만불	150만불
2.수원기관 /대상지	박장성 인민위원회 /박장성	노동보훈사회부 /하노이 등
3.사업 내용	직업훈련교육 인프라 지원 - 건축, 기자재지원, 역량강화, 컨설팅 등	직업훈련분야 법제도 구축 지원 - 역량강화, 컨설팅, 시범사업 등
4.사업 유형	프로젝트형 사업	개발컨설팅 사업

2. 원조효과성 측면의 비교

원조효과성 측면에서 각 사업의 분석결과를 요약하면 아래 표와 같으며, 분석결과 두 사업은 모두 효과성을 달성한 것으로 분석되었다. 전반적으로 집행요인 분석에서 대부분의 집행요인이 충족되었으며, 이를 통해 투입(input)을 산출(output)로 전환하는 활동(activity)이 효과적으로 수행된 것으로 분석되었다. 아울러 결과체인에 기반한 사업논리모형에 따라 사업이 구성되었고, 사업집행 및 평가에서 동 논리모형이 활용되었으며, 두 사업 모두 산출물 수준의 결과가

달성된 것으로 확인되었다.

<표 25> 원조효과성 분석결과 요약 및 사례간 비교분석

구분	박장성 산업기술대학 설립사업	국가기술자격 검정제도 구축지원사업
1.사업내용	○사업목표 명확 ○수원국 정책과 일치 ○사업추진수단 확보	○사업목표 명확 ○수원국 정책과 일치 ○사업추진수단 확보
2.사업조직 :수원국	○적합한 수원기관 선정 ○수원기관 자원보유 ○행정미숙 요소 일부 존재	○적합한 수원기관 선정 ○수원기관 자원보유 ○행정미숙 요소 일부 존재
3.사업조직 :공여국	○적합한 공여기관 선정 ○공여기관 자원 보유	○적합한 공여기관 선정 ○공여기관 자원 보유
4.사업조직 :수행체계	○원조관련 법제도 구축 ○사업수행기관간 일부 의사소통 미흡	○원조관련 법제도 구축 ○효과적 의사소통 체계
5.환경변수	○이해관계자, 대중매체 우호적 ○사업추진 배경 타당	○이해관계자, 대중매체 우호적 ○사업추진 배경 타당
6.결과체인	○성과관리 모형 수립 및 결과체인에 따른 사업관리 ○산출 달성 ○산출-효과-영향간 결과체인 정교화 필요	○성과관리 모형 수립 및 결과체인에 따른 사업관리 ○산출, 일부 효과 달성

세부 요소별로 살펴보면, “사업내용” 요소와 관련하여 두 사업 모두 사업목표가 명확하고, 사업의 내용이 수원국 정책과 일치하며, 사업추진 수단을 확보한 것으로 분석되었다. 이는 사업의 발굴 및 기획단계에서 수원국의 정책과 일치하고 목표가 분명한 사업을 선정하는 한편, 사업의 기획단계에서 사업의 목표달성을 위한 사업구성요소를 구성하기 때문인 것으로 보인다.

“수원국 사업조직” 측면에서 살펴보면, 두 사업 모두 적합한 수원기관이 선정되었으며, 각 수원기관이 사업수행에 필요한 자원을 충분히 보유한 것으로 분석되었다. 다만 두 사업 모두 수원기관의 미숙한 행정처리로 사업추진에 일부 어려움이 있었는데, 이는 공공부문의 역량이 상대적으로 취약한 개발도상국에서 사업을 추진할 때 공통적으로 발생할 수 있는 현상으로 파악되며, 이를 극복하기 위해서는 공여국과 수원국간 원활한 의사소통 체계를 구축하여 사업의 위험요인을 공유하고 적시에 해결하려는 노력을 동시에 추구할 필요가 있다. 근본적으로는 수원국 공공부문에 대한 역량강화를 꾸준히 추진함으로써 수원국 공공부문의 경쟁력을 높이는 것이 필요하다.

“공여국 사업조직” 측면에서는 두 사업 모두 KOICA가 외교부의 관리·감독하에 사업을 추진하였으며, KOICA는 개발도상국 ODA 사업수행 경험과 조직, 예산을 보유하고 있어 요건을 충족하였다.

“사업수행체계” 부분에서 사업간 차이점이 있었다. 박장성 산업기술대학 설립사업의 경우 사업수행기관 간 의사소통이 원활하지 않은 부분이 있었는데, 이는 사업의 성격상 인프라구축(건축, 기자재공급), 사업관리 및 기술협력(PMC) 등 다양한 사업요소가 존재함에 따른 사업수행의 복잡성 및 다양한 기관들이 참여함에 따라 행정비용이 증가하는 것이 원인으로 보인다. 이에 비해 국가기술자격 검정제도 구축지원사업은 컨설팅 및 역량강화를 수행하는 PMC 한 기관이 사업을 관리 및 집행함에 따라 상대적으로 사업수행체계 내 의사소통이 원활했던 것으로 분석된다.

“결과체인”과 관련하여, 박장성 산업기술대학 설립사업은 사업의 종료시점에서 계획했던 산출물을 모두 달성하였다. 다만 사업의 특

성상 교육인프라 구축후 사업의 효과를 확인하기 위해서는 최소 2-3년의 기간이 필요함에 따라 향후 지속적인 모니터링이 필요해 보인다. 국가기술자격 검정제도 구축지원사업의 경우 사업의 결과 수원국 법제도 구축이 일부 이루어져 일부 효과(outcome)도 달성되었는데, 이는 컨설팅 사업의 특성상 수원국의 의지가 강하고 여건이 충족될 경우 사업의 달성이 용이하다는 점을 보여준다.

3. 개발효과성 측면의 비교

개발효과성 측면에서 두 사업 모두 수원국의 전략 및 정책과의 연계성(relevance)은 높은 것으로 확인되었다. 그러나 정책주도성(ownership) 및 통합성(comprehensiveness) 측면에서는 두 사업 모두 요건을 충족하지 못한 것으로 분석되었다. 이 두 가지 요건은 모두 CPS 수립단계에서 수원국의 주도성을 높이고, CPS의 중점협력분 내에서 수원국의 중요 전략을 지원할 수 있는 사업을 통합적으로 발굴하려는 노력이 필요함을 보여준다. 이를 위해서는 사업발굴 및 기획단계에서 무-유상간 및 무상원조 사업간 실질적 조정기능이 국무조정실 및 외교부의를 중심으로 강화되어야 할 것이다.

중요성(significance) 측면에서는 박장성 산업기술대학 설립사업은 중요성이 낮은 것으로, 국가기술자격 검정제도 구축지원사업은 높은 것으로 분석되었다. 예산규모가 1,000만불과 150만불로 차이가 크에도 불구하고, 국가기술자격 검정제도 구축지원사업이 사업의 핵심성(salience)은 더 높은 것으로 나타났는데, 이는 동 사업이 수원국의 국가수준에서 중요한 의미를 지니는 법제도 구축을 지원함으로써 수혜자가 전국적으로 분포하기 때문이다. 이에 반해 박장성 산업기술대학 설립지원사업은 특정지역(박장성)에 한정된 사업이고, 인프라지원이 중요한 부분이므로 예산규모에 비해 수혜자 규모도 상대적으로 작다. 이는 우리 정부의 ODA 예산이 향후 한정적임을 감안

할 때 인프라 구축사업보다는 수원국의 법제도 구축 지원 등을 위한 개발컨설팅 사업이 비용효과성이 높고, 개발효과성 달성에도 기여할 가능성이 크므로, 향후 이러한 사업을 전략적으로 추진할 필요가 있음을 시사한다.

<표 26> 개발효과성 측면에서 사례간 비교분석

구분	박장성 산업기술대학 설립사업	국가기술자격 검정제도 구축지원사업
1.정책주도성 (ownership)	○수원국 정책주도성 낮음	○수원국 정책주도성 낮음
2.적절성 (relevance)	○수원국 전략 및 정책과의 연계성 높음	○수원국 전략 및 정책과의 연계성 높음
3.통합성 (comprehensiveness)	○통합적 사업발굴 미흡	○통합적 사업발굴 미흡
4.중요성 (significance)	○수원국 개발기여도 낮음 - 핵심성 낮음 - 규모는 중간	○수원국 개발기여도 높음 - 핵심성 높음 - 규모는 작음

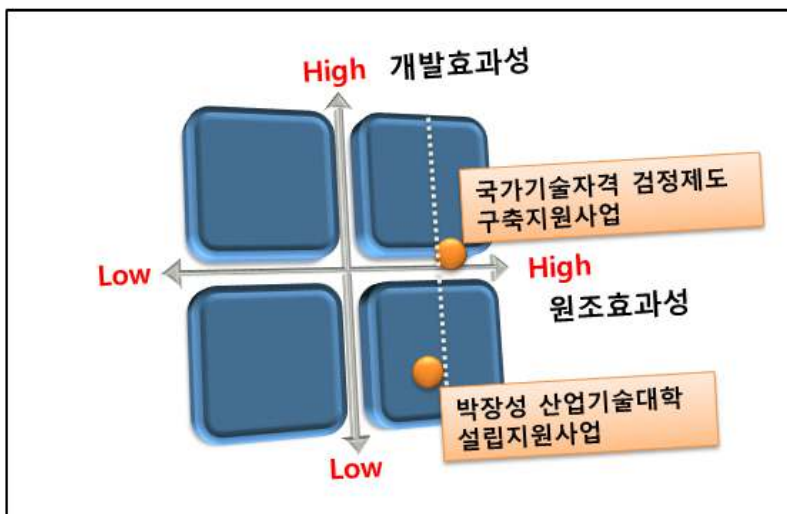
4. 소결

두 사업은 모두 직업훈련 분야 지원사업이나, 박장성 산업기술대학 설립사업이 공공서비스인 직업훈련교육 인프라 구축을 지원하고, 국가기술자격 검정제도 구축지원사업은 국가기술자격 검정제도라는 법제도 구축을 지원하는 차이가 있다. 원조효과성 및 개발효과성의 모든 측면에서 국가기술자격 검정제도 구축지원사업이 박장성 산업기술대학 설립사업에 비해 높은 효과성을 달성한 것으로 평가되었다.

우선 원조효과성 측면에서는 두 사업 모두 원조효과성을 달성한

것으로 평가되었으나, 국가기술자격 검정제도 구축지원사업이 산출물(output) 수준에서 뿐만 아니라 효과(outcome) 수준에서도 목표를 달성하여 상대적으로 원조효과성이 높은 것으로 판단된다. 이는 동사업이 비교적 사업구성요소가 단순하고, 이에 따라 효율적 사업수행체계를 구축할수 있었다는 점이 한 가지 원인으로 판단된다. 개발효과성 측면에서는 두 사업 모두 효과성을 달성하지 못한 것으로 평가되었으나, 상대적으로 국가기술자격 검정제도 구축지원사업이 높은 평가를 받았다. 이는 사업의 내용이 국가 수준의 법제도 구축에 초점을 맞추고 있어, 중요성 측면에서 높은 평가를 받았기 때문이다. 두 사업을 원조효과성과 개발효과성을 X, Y 축으로 하는 사분면에 표시하면 아래와 같이 표현될 수 있다.

<그림 6> 원조효과성-개발효과성 달성도 비교



제 4 장 결론 및 제언

제 1 절 연구 결과의 요약

본 연구는 우리 정부의 개발협력사업이 개발효과성 관점에서 개발도상국이 추구하는 경제적·사회적 측면의 포괄적 발전을 지원하도록 추진되고 있는지를 확인하는 것을 목적으로, 베트남에서 KOICA가 추진한 직업훈련분야 무상원조 프로젝트를 대상으로 사례분석을 실시하였다. 본 연구에서는 개발효과성을 원조효과성을 포함하는 개념으로 보고, 개발효과성 측면의 분석 이전에 원조효과성 측면에서도 분석을 실시하였다.

원조효과성 측면에서 두 사업은 모두 효과성을 달성한 것으로 분석되었다. 두 사업 모두 연구분석틀에서 제시한대로 1)프로젝트 집행요인을 거의 모두 충족함으로써 투입(input)을 산출(output)로 전환하는 활동(activity)이 계획대로 이루어졌고, 2)사업 성과관리모형(PDM)을 사업기획단계에서 수립하여 집행, 평가 단계까지 활용하였으며, 각 PDM상에서 제시된 “투입-산출-효과-영향”의 결과체인에 따라 당초 계획한 산출과 성과가 달성되었음을 확인하였다. 다만 국가기술자격 검정제도 구축지원사업이 효과(outcome) 수준의 성과를 달성하여 상대적으로 높은 효과성을 달성한 것으로 평가된다.

개발효과성 측면에서는, 각 사업이 개발효과성을 달성할 수 있도록 발굴 및 기획이 되었는지를 중심으로 분석하였는데, 분석 결과 개발효과성 달성에 필요한 조건들을 충족하지 못하였다. 우선 CPS(CPS) 수립시 수원국의 정책주도성(ownership)이 높지 않았고, CPS(CPS)상 중점분야 프로그램에 포함된 사업목록이 프로그램 차원에서 통합적(comprehensive)으로 구성되지 못하였다. 다만 두 사

업모두 수원국의 정책 및 전략에 부합하는 사업으로 적절성(relevance) 측면은 충족하였다. 사업의 중요성(significance) 면에서는 사업간 차이가 있었는데, 국가기술자격 검정제도 구축사업은 규모면에서 크지는 않았지만 수원국의 핵심 정책과제에 대한 컨설팅 사업으로 그 중요성은 아주 큰 것으로 나타났다. 박장성 산업기술대학 설립사업은 사업의 규모면에서 수원국의 직업훈련 분야의 전체 지원액내에서 차지하는 비중이 크지 않았고, 사업의 내용도 특정 지역에서 산업인력 양성을 지원하는 사업으로 상대적으로 중요성이 크지 않은 것으로 평가되었다.

제 2 절 연구의 의의와 시사점

본 연구를 통해서 한국의 무상원조사업이 원조효과성 측면에서 성과를 거둘 수 있는 기본적인 체계가 구축되어 있음을 확인할 수 있었으나, 개발효과성 차원에서 향후 개선할 부분도 있음을 확인하였다.

본 연구의 사례분석 결과를 근거로 살펴보면, 원조효과성 측면에서 우선 사업의 발굴 단계에서 수원국의 개발전략과 일치하는 사업이 발굴되었고, 기획단계에서 사업의 결과체인을 포함하는 사업논리모형(PDM)을 작성토록 하였다. 사업의 집행 측면에서는 사업내용, 참여조직(수원국, 공여국)의 역량과 자원, 사업수행체계, 사업수행환경 측면에서 사업의 원활한 집행을 위한 조건들이 대체로 충족되었다. 평가 측면에서도 사업의 OECD DAC의 5대 기준에 따라 프로젝트 단위로 사업의 성과를 평가하는 종료평가가 실시되었다.

다만 일부 개선이 필요한 사항도 있었는데, 대상사업에 대한 집행요인 분석결과 수원기관의 전문성 부족, 행정지원 지연, 전문분야에 대한 의사소통 어려움 등이 발견되었다. 사업추진 과정에서 수원기

관 인력 및 행정체계에 대한 역량강화가 필요하다고 볼 수 있다.

사업논리모형이 작성되어 활용되고 있지만, 이 논리모형이 사업 집행단계나 평가단계에서 지속적으로 활용되지 않고 있다. 또 원조 효과성 측면에서 개별 사업의 종료 이후, 통상 1-2년 이후 성과(outcome)를 확인할 수 있고, 3-4년 이후에야 사업의 영향(impact)을 확인할 수 있는데, 종료평가가 사업종료후 1년 이후에 실시되고 나면, 이후에 사업의 성과를 모니터링 하는 체제는 구축되어 있지 않아 해당사업에 대한 영향수준의 성과도 확인이 불가하거나 놓치는 경우가 많다. 해당 수원기관으로 하여금 사업 종료 후에도 사업의 대표 지표에 대한 모니터링을 하고 그 결과를 공여기관에 제출록 하는 시스템을 도입할 필요가 있다(박장성 산업기술대학 사업 종료평가보고서, 한국국제협력단, 2015).

개발효과성 측면에서는 아래와 같은 개선이 필요함을 확인하였다.

우선 CPS 수립시 수원국의 정책주도성을 강화할 필요가 있다. 사례분석 대상사업의 수원국인 베트남에 대한 CPS이 2011년에 수립된바 있고, 현재 2016-2020년에 대한 CPS가 수립 중이다. 수립과정에서 수원국과 중점분야 선정 및 중점분야별 세부 지원분야에 대해 협의하지만, 우리측의 의견을 중심으로 일부 보완이 이루어지는 수준으로 조정이 되어, 수원국의 주도성이 높지 않다.

CPS에 각 중점분야별 지원 프로그램이 있으나, 각 프로그램별 통합 성과목표가 제시되어 있지 않고, 사업구성 역시 통합적 차원에서 검토된 것이 아니라, 기존에 개별적으로 발굴된 사업을 사후적으로 분야별로 포함시키는 경우가 있었다. 이는 우리정부의 CPS이 존재하나 각 국가에 대한 분야별 지원프로그램은 제대로 구축되지 않은 것으로 볼 수 있다.

사업의 중요성 측면에서 우리 정부의 ODA 규모가 상대적으로 크지 않으므로, 규모면에서 수원국의 특정분야에 대한 지원규모는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 향후에는 사업의 효과가 제한되는 개별 기관 설립지원 사업은 지양하고, 국가차원의 핵심 제도개선을 지원하는 형태의 사업³⁰⁾을 확대하는 것이 바람직하다. 사례분석의 대상이었던 베트남 국가기술자격 검정제도 구축사업은 사업비가 150만 불에 불과하지만, 국가전체 차원의 제도구축을 지원함으로써 수원국의 정책 및 전략내에서 핵심적인 역할을 하였다. 한편으로는 프로그램 기반 접근(PBA, Program Based Approach)을 확대할 필요도 있다. 동 접근방식은 수원국에서 자체적으로 수립한 분야 프로그램 내에서 다양한 원조기관이 공동으로 참여하여 펀딩 및 역할을 수행하는 방식으로, 수원국의 정책주도성이 높고, 프로그램 단위 계획에 따라 통합적으로 사업추진이 가능하고, 대규모 사업을 추진할 수 있어 개발효과성 달성 측면에서 유리하다. 또한 우리 정부의 제한된 ODA 재원을 전체 프로그램 내에서 통합적으로 운영할 수 있으므로 비용 대비 가치(Value for Money) 측면에서도 유리하다³¹⁾.

한편 평가측면에서 개발효과성을 측정하기 위해서는 프로젝트 단위 평가 뿐만 아니라, 프로그램별(분야별, 주제별), 국가별 평가를 통해 우리정부 원조사업의 개발효과성을 측정하고 환류하는 노력이 필요하다(장효진, 김우림, 권혁주, 2015).

30) 외교부에서 추진하는 개발컨설팅 사업(DEEP, Development Experience Exchange Partnership Program), 기획재정부에서 추진하는 개발경험공유사업(KSP, Knowledge Sharing Program)이 이에 해당한다.

31) PBA 사업방식 관련, 한국정부의 ODA 지원에 대한 가시성이 높지 않다는 비판이 가능한데, 오히려 PBA 프로그램에 참여하는 다양한 원조기관들에게 한국정부의 ODA 참여를 알리는 계기로 활용할 수 있다.

제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구에서 원조효과성이 개발효과성으로 전환되기 위한 조건으로 네 가지를 제시하였는데, 이 조건들은 개발효과성 달성을 위한 필요조건의 성격을 가진다. 이 필요조건이 충족되었다 하더라도, 그 결과가 실제 개발효과성 달성과 반드시 연결되지는 않는다. 수원국의 사회·경제·정치적 환경, 국제사회의 여건 변화 등 다양한 요인들이 개발효과성 달성의 과정에 영향을 줄 수 있는데, 이러한 요인들은 통제가 불가능한 변수들로, 본 연구에서는 이러한 외부 요인들은 분석대상에서 제외하였다.

본 연구에서는 프로젝트 수준의 효과성과 구분하기 위한 목적으로 개발효과성이라는 개념이 가지는 다양한 요소 중에서 “국가” 수준의 효과성이라는 측면에 초점을 맞추었다. 이에 따라 시민사회 참여, 민간분야 역할강화 등 포괄적 파트너십 활용이나 환경, 양성평등 등 범 분야 이슈 확대 등의 요소들은 검토하지 않았다.

연구방법론 측면에서 본 연구는 특정 국가 및 특정 분야의 사업을 대상으로 사례분석 방법론을 활용한 분석들 실시하였다. 따라서 본 연구의 결과를 우리 정부의 개발협력사업에 대해 일반화하여 적용해서는 안될 것이다.

한편 개발효과성 개념에 대한 다양한 관점이 존재하고, 아직 동 개념이 국제사회의 주류로 자리잡지 않았지만, 국가 차원의 통합적 개발성과를 강조하는 개발효과성 개념은 향후 개발협력사업 추진에 더 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 따라서 우리 개발협력사업의 개발효과성 제고를 위한 다양한 연구가 필요할 것으로 보인다. 특히 CPS 수립시 수원국의 참여확대 방안 연구, 중점 분야별 세부 프로그램의 실효성 증대를 위한 접근방법 연구가 필요하다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강지운(2013), 공적개발원조(ODA) 정책으로서 새마을운동의 집행과정 국제비교분석 : 몽골과 캄보디아 사례를 중심으로. 서울대학교 행정학 석사학위 논문.
- 김시형(2005), 지역경찰제 프로그램의 집행과정 분석 : 일선경찰관 업무행태를 중심으로. 서울대학교 행정학 석사학위 논문.
- 김영일(2016), 공적개발원조(ODA)의 개발효과성에 관한 실증분석 연구: 새천년개발목표(MDGs)를 중심으로. 한양대학교 박사학위 논문.
- 김은주·김우림(2012), 개발효과성(Development Effectiveness)의 정책 타당성에 관한 연구: 개발효과성 제고를 위한 정책대안 모색을 중심으로. 국제개발협력연구 제4권 제2호.
- 노화준(2007), 「정책학원론」, (서울: 박영사).
- 서우택(2012), 공적개발원조(ODA)가 개발도상국 경제성장에 미친 영향에 관한 실증적 연구 : 인도네시아, 필리핀, 베트남을 중심으로. 홍익대학교 박사학위 논문.
- 손혁상(2013), 프레이밍으로 본 국제개발협력의 '원조효과성'과 '개발효과성' 담론 경합에 관한 연구. 국제정치논총 제53집 1호.
- 유훈(2007), 「정책집행론」, (서울: 대영문화사).
- 이연주(2015), 한국의 ODA 평가 및 발전방안 연구. 성균관대학교 석사학위 논문.
- 이영미(2005), 한국의 국제개발협력정책에 관한 연구-베트남 기술협력 프로젝트 사업의 집행과정 분석을 중심으로. 성균관대학교 석사학위 논문.
- 이지한(2005), 정책실패의 요인과 대응에 관한 연구 : 방사성폐기물

처분장 건설사업 정책을 중심으로. 서울대학교 석사학위 논문.
 임소진(2012), 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방
 안. KOICA 개발정책포커스 제15호.
 장승호(2013), 입학사정관제의 성공적 집행을 위한 요인 연구, 서울
 대학교 행정학 석사학위 논문.
 정정길·최종원·정준금·이시원·정광호(2010), 「정책학원론」, (서울:
 대명출판사).
 장효진 · 김우림 · 권혁주(2015), 개발효과성 관점에서 개발협력사업
 평가체계의 분석: 독일·영국·한국의 개발협력사업 평가에 대
 한 비교를 중심으로. 한국정책학회보 제24권 3호.
 주해연(2012), 한국 공적개발원조의 효과성에 관한 연구. 전북대학교
 박사학위 논문.
 한국국제협력단(2008), 「국제개발협력의 이해」, (서울: 한울).
 한국국제협력단(2009), 프로젝트 기획,모니터링 및 평가방법론,
 한국국제협력단.
 한국국제협력단(2013), 직업훈련 프로그램 종합평가 보고서 : 베트남
 사례를 중심으로. 한국국제협력단.
 한국국제협력단(2014), 「개발학강의」, (서울: 푸른숲).
 한국국제협력단(2015), 베트남 국가기술자격검정제도구축 역량강화
 사업 종료평가 보고서. 한국국제협력단.
 한국국제협력단(2015), 베트남 박장성 한베기술대학 설립사업 종료
 평가 보고서. 한국국제협력단.
 한국국제협력단(2016), 「국제개발협력(입문편)」, (서울: 시공).

2. 외국 문헌

Elmore, R. F. (1979). "Backward Mapping: Using Implementation
 Analysis to Structure Political Decision" *Political Science*

- Quarterly* 94(4).
- Goggin, M.L., (1986), “The ‘Too Few Cases/Too Many Variables’ Problem in Implementation Research”, *Political Research Quarterly*, Vol. 39
- Lipsky, Michael(1976). 『Toward a theory of street-level bureaucracy』 .
- Mosley, P.(1986). *Aid Effectiveness : The Micro-Macro Paradox*. IDS Bulletin. 17(2): 22-27.
- Smith Thomas B.(1973). *The Policy Implementation Process, Policy Science*: 197-209.
- UNDP(2001). *Development Effectiveness : Review of Evaluative Evidence*. UNDP.
- Van Meter Donald S. and Van Horn Carl E.(1975). The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework, Administration and Society : 4-6.
- Van Meter Donald S. and Van Horn Carl E.(1975). cit : 462-465.

3. 인터넷자료

- ODA Korea, <http://odakorea.go.kr>
- 한국국제협력단 홈페이지, <http://www.koica.go.kr>
- 대외경제협력기금 홈페이지, <https://www.edcfkorea.go.kr>
- OECD DAC(개발원조위원회), <http://www.oecd.org/dac/>

Abstract

Study on the Effectiveness of ODA Projects from the Viewpoint of "Development Effectiveness"

: Focusing on project cases in vocational
training sector in Vietnam

YI, Jong su

Department of Public Administration
Graduate School. of Public Administration
Seoul National University

In the meantime, the international community has continued to make efforts to improve 'Aid Effectiveness' in terms of increased accountability to taxpayers and policy feedback. However, as aid is not contributing to the comprehensive development of developing countries, 'Development Effectiveness' for the long-term economic and social growth of developing countries is getting attention.

The purpose of this study is to analyze whether the Korean government 's development cooperation projects contribute to the comprehensive development of the developing countries in terms

of development effectiveness. A case study was conducted on two projects – "Establishment of Bac giang Industrial Technology College" and "Establishment of the National Technical Qualification System in Vietnam". In this study, the concept of development effectiveness includes aid effectiveness and the analysis of aid effectiveness was carried out in the previous stage of that of development effectiveness.

In terms of aid effectiveness, both projects were found to have been effective. First, both projects achieved necessary activities to convert input to output by meeting almost all requirements for project implementation. Second, The PDM (project design matrix) was established at the planning stage of the project and was applied to the execution and evaluation stages. It was confirmed that the planned results were achieved according to the result chain of "input – output – outcome – impact".

The analysis result shows that the projects did not meet the requirements for achieving development effectiveness. Partner country didn't have a high sense of ownership when establishing the CPS (country partnership strategy). The sectoral plan in the CPS was not developed comprehensively. However, both projects were in line with the policies and strategies of the partner country. In terms of the significance, the project on establishment of the national technical qualification system was not large in scale, but it was very important as a consulting project on the core policy issues of the partner country. The project on establishment of Bac giang Industrial Technology College was evaluated to be relatively insignificant in terms of importance.

In order to enhance aid effectiveness of the Korean government's development cooperation projects, it is necessary to facilitate the execution of the project by supporting the capacity improvement of the personnel and administrative system of partner country. It is also necessary to actively utilize the logical framework so that "input" can be converted into "output", "outcome", and "impact" according to the results chain.

In terms of development effectiveness, it is necessary to strengthen the ownership of the partner countries in establishing the country partnership strategy. The sectoral cooperation plan in CPS should be more comprehensive. Given the relatively small size of Korea's ODA, it could be a good strategy to focus on projects that support the core part of government system of the recipient country. Program based approach can be also considered. To evaluate development effectiveness, it is necessary to strengthen evaluation by program(sector, subject), by country as well as by project.

Key words : aid effectiveness, development effectiveness, country partnership strategy

Student Number : 2004-22856